

# **Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages angesichts der neueren Parlamentspraxis**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades Dr. iur.

Eingereicht am 07.06.2018

an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin

von Lukas Klipper

Präsidentin der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr.-Ing. Dr. Sabine Kunst

Dekan der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Martin Eifert

Erstgutachter: Prof. Dr. Christian Waldhoff

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hans Hofmann

Datum der Verteidigung: 27.09.2018

## **Zusammenfassung**

*Wesentliche Funktion der sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages ist die Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes. Abzuleiten ist dies insbesondere aus dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Volkssouveränität.*

*Ausgehend vom Wortlaut von Art 42 Abs. 1 GG sowie § 19 GOBT („Bundestag“) und unter Berücksichtigung des Wechselspiels zwischen öffentlichen Lesungen im Plenum und nichtöffentlichen Ausschussberatungen erstreckt sich die verfassungsrechtlich zu gewährleistende Parlamentsöffentlichkeit grundsätzlich nur auf das Plenum und nicht auch auf die (grundsätzlich nichtöffentlich tagenden) Ausschüsse des Deutschen Bundestages.*

*Der Bundestag verhandelt im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG nur dann im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit öffentlich, wenn der Bundestag dem deutschen Staatsvolk sowie der Presse als relevantes Publikum einen allgemeinen, freien und auch tatsächlichen Zugang zu seinen Verhandlungen ermöglicht.*

*Die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG umfasst neben einer formellen auch eine materielle Komponente im Sinne einer hinreichenden Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit.*

*Schließlich verlangt eine materielle Parlamentsöffentlichkeit eine hinreichende Beratung und Erörterung der Verhandlungsgegenstände sowie Einbeziehung der verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes.*

*Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages ist ebenfalls Teil der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG. Dem Bundestag ist es insofern grundsätzlich gestattet, alle Arten von Kommunikationsmitteln (Printmedien, Rundfunk, Telemedien bis zu modernen Kommunikationstechniken wie Chats, Twitter oder Facebook) für seine Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden.*

## **Summary**

*The essential function of the public function of the German Bundestag arising from Art. 42 (1) and (3) GG is the guarantee of effective participation, checks and representation of the people. Based on the wording of Art. 42 (1) GG and § 19 GOBT ("Bundestag"), parliamentary committees are in principle not obliged to meet in public. Only the meetings and negotiations of the plenary have to be public.*

*Within the meaning of Art. 42 (1) GG, the Bundestag is obliged to give the German people and the press free access to his negotiations and meetings.*

*Art. 42 (1) and (3) GG Basic Law includes not only a formal but also a material component of public in the sense that meetings and negotiation of the parliament have to be comprehensible, transparent and timewise a reasonable lead time.*

*Next to this, there is a material parliamentary public which requires parliament to reasonably negotiate the topics placed on the agenda. In this sense parliament is also obliged to consider the various interests and needs of the people. Public relations of the Bundestag is also part of the public function of Art. 42 (1) and (3) GG. The Bundestag may use all kinds of communication for its public relations.*

## Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung und Gang der Untersuchung .....	1
I.	Einleitung und Fragestellung .....	1
II.	Stand der Forschung .....	6
III.	Öffentlichkeit, Publizität und Transparenz .....	9
IV.	Gang der Darstellung .....	10
B.	Grundlagen und Vorüberlegungen.....	12
I.	Ideen- und geistesgeschichtliche Wurzeln der parlamentarischen Öffentlichkeit.....	12
1.	Parlamentarische Öffentlichkeit im 18. und 19. Jahrhundert als Garant für Vernunft, Wahrheit und Gerechtigkeit .....	12
a)	Öffentlichkeit als Voraussetzung der Kontrolle sowie einer fundierten Wahlentscheidung.....	14
b)	Öffentlichkeit als Repräsentations- und Legitimationsmittel .....	16
c)	Öffentlichkeit als Mittel der Integration und Akzeptanzgewinnung.....	17
2.	Wandel und Kritik des Parlamentarismus und der Parlamentsöffentlichkeit.....	19
a)	Wandel und Kritik.....	19
b)	Bewertung oder Kritik der Kritik.....	22
3.	Historische Entwicklung der Parlamentsöffentlichkeit in Deutschland .....	25
II.	Demokratisches Regierungssystem als Rahmen für die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages .....	28
1.	Volkssouveränität und repräsentative Demokratie des Grundgesetzes.....	28
2.	Parlamentarisches Regierungssystem sowie Funktion, Aufgabe und Stellung des Deutschen Bundestages .....	33
3.	Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages.....	37
III.	Öffentlich und Öffentlichkeit als staatsrechtliche Begriffe.....	38
1.	Öffentlich als Inbegriff des Staatlichen .....	40
2.	Öffentlichkeit im Sinne allgemeiner Zugänglichkeit.....	42
3.	Öffentlichkeit im Sinne eines Publikums.....	45
4.	Öffentlich im Sinne einer auf die Allgemeinheit bezogenen, normativen Kategorie .....	47
IV.	Funktionen der Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages .....	50
1.	Demokratische Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit.....	52
a)	Öffentlichkeit als Teilhabefunktion .....	52
aa)	Legitimität und Legitimation unter dem Grundgesetz.....	53
bb)	Legitimation durch Teilhabe und Einwirkung des Volkes.....	57
cc)	Parlamentsöffentlichkeit als Voraussetzung von Teilhabe und Einwirkung .....	60
b)	Öffentlichkeit als Kontrollfunktion .....	63
aa)	Begriff der Kontrolle .....	63

bb)	Parlamentsöffentlichkeit als Voraussetzung der Kontrolle des Volkes.....	65
cc)	Zwischenergebnis .....	70
c)	Öffentlichkeit als Repräsentationsfunktion.....	71
d)	Öffentlichkeit als Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion und als Mittel zur Akzeptanzgewinnung .....	75
2.	Rechtsstaatliche Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit .....	77
V.	Zwischenergebnis .....	80
C.	Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages und die neuere Parlamentspraxis.....	82
I.	Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages .....	82
1.	Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG .....	82
a)	Öffentlichkeit der vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse .....	85
aa)	Öffentlichkeit der Ausschüsse und Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages ..	86
bb)	„Maßgebliche parlamentarische Arbeit“ der Ausschüsse.....	89
cc)	Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen als Voraussetzung der Kompromissfindung.....	91
dd)	Zwischenergebnis .....	93
b)	Ausschussöffentlichkeit und Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse.....	94
c)	Öffentlichkeit des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union und anderer plenarersetzender Ausschüsse.....	102
d)	Parlamentarische Untersuchungsausschüsse .....	103
e)	Öffentlichkeit anderer Organe und Gremien des Bundestages .....	108
2.	Öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG.....	108
a)	Adressat im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG .....	109
b)	Formelle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit .....	111
aa)	Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages .....	113
(1)	Verhandlungs- und Sitzungsbegriff .....	113
(2)	Zugänglichkeit vor Ort .....	114
(3)	Technischer Wandel und Interpretation der Öffentlichkeitsfunktion – Liveübertragung als qualitativ gleichwertiges Surrogat zur Zugänglichkeit vor Ort?.....	121
(4)	Subjektives Zugangsrecht des Bürgers .....	125
(5)	Subjektives Zugangsrecht und bevorzugter Zugang der Presse.....	127
(6)	Ausschluss störender Besucher .....	129
bb)	Berichterstattungsöffentlichkeit .....	133
(1)	Amtliche Berichterstattungsöffentlichkeit .....	135
(2)	Nichtamtliche Berichterstattungsöffentlichkeit.....	136
c)	Materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit.....	138
aa)	Verhandlungsgegenstände und Tagesordnungen.....	145



(1)	Inhaltliche Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit.....	148
(a)	Gesetzentwurf der Bundesregierung.....	149
(b)	Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages.....	150
(c)	Beschlussempfehlung und der Bericht des Innenausschusses .....	151
(d)	Antrag: Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen .....	152
(2)	Veröffentlichungszeitpunkt.....	153
(a)	Veröffentlichung der Tagesordnung.....	154
(b)	Veröffentlichung der Vorlage als Drucksachen .....	157
bb)	Sitzungen des Deutschen Bundestages.....	160
cc)	Abstimmungen und Wahlen – Zulässigkeit von geheimen Abstimmungen und Wahlen ..	162
d)	Materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer umfassenden Beratung und Erörterung ..	165
aa)	Verhandlungsgang des Bundestages.....	168
(1)	Stabilitätsvorlagen, Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt gemäß §§ 94 und 95 GOBT.....	175
(2)	Sog. Omnibusverfahren des Bundestages.....	176
bb)	Debatte im Bundestag.....	177
(1)	Verfassungsrechtliche Beurteilung.....	178
(2)	Rede zu Protokoll.....	180
3.	Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG) .....	183
II.	Parlamentsöffentlichkeit als Verfahrensmaxime des grundgesetzlichen Parlamentarismus und wesentlicher Bestandteil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips .....	185
III.	Folgen eines Verstoßes gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG.....	186
IV.	Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit .....	188
1.	Begriff und (verfassungsrechtliche) Eingrenzung der Öffentlichkeitsarbeit .....	188
2.	Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages .....	189
3.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit .....	192
4.	Subsumtion und Zusammenfassung .....	196
D.	Zusammenfassung der Ergebnisse und rechtspolitischer Ausblick.....	198
Anhang I –	Tagesordnungen des Deutschen Bundestages .....	iv
Anhang I-1 –	Tagesordnung des Bundestag der 211. bis 213. Sitzungen der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 2016.....	v
Anhang I-2 –	Tagesordnung des Bundestag der 214. bis 216. Sitzungen der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 19. Januar 2017 .....	vi
Anhang I-3 –	Tagesordnung des Bundestag der 217. bis 219. Sitzungen der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 2017 .....	vii
Anhang II –	Drucksachen des Deutschen Bundestages.....	viii

Anhang II-1 – Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19. Februar 2014 (Drucks. 18/577) .....	ix
Anhang II-2 – Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 14. Oktober 2015 (Drucks. 18/6386) .....	x
Anhang II-3 – Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. Juni 2016 (Drucks. 18/8965) .....	xi
Anhang II-4 – Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19. Oktober 2016 (Drucks. 18/10038) .....	xii
Literaturverzeichnis .....	xiii

## A. Einleitung und Gang der Untersuchung

### I. Einleitung und Fragestellung

Das Öffentliche und die Öffentlichkeit sind schillernde Begriffe nicht nur des deutschen Staatsrechts, sondern auch in der Philosophie und den Sozial- und Politikwissenschaften. Wahrheit, Gerechtigkeit und Vernunft sollte Öffentlichkeit herbeiführen und garantieren. *Kant* wollte mittels Publizität Politik und Moral vereinen.<sup>1</sup> Auch der liberale Staatsrechtler *Welcker* sprach der Öffentlichkeit im 19. Jahrhundert fast heilsbringende Fähigkeiten zu, wenn er ausführte, dass Öffentlichkeit „Eins und Dasselbe mit der Freiheit, Gerechtigkeit und Gesundheit des Staates“<sup>2</sup> sei.

Auf diesen (moralischen) Höhenflug folgte jedoch bereits Anfang des 20. Jahrhunderts eine gewisse Ernüchterung und Skepsis. *Carl Schmitt* formulierte gewohnt prägnant: „Sind Öffentlichkeit und Diskussion in der tatsächlichen Wirklichkeit des parlamentarischen Betriebs zu einer leeren und nichtigen Formalität geworden, so hat auch das Parlament, wie es sich im 19. Jahrhundert entwickelt hat, seine bisherige Grundlage und seinen Sinn verloren.“<sup>3</sup> Aber nicht nur der umstrittene Parlamentsgegner *Schmitt*, sondern beispielsweise auch *Smend* trat für eine Neubewertung der Funktion von Öffentlichkeit ein, wenn er ausführte: „Nach einem Jahrhundert ernüchternder massenpsychologischer Erfahrungen und Theorien liegen uns solche Erwägungen über den Segen von Öffentlichkeit gründlich fern.“<sup>4</sup>

Heute wird zwar nicht mehr über den „Segen“ von Öffentlichkeit gestritten, jedoch ist auch heute der Ruf nach (größerer) Öffentlichkeit des staatlichen Handelns, meist ein Ruf nach größerer Transparenz, nicht verstummt.<sup>5</sup> Die Verabschiedung von Informationsfreiheitsgesetzen oder auch die andauernde Diskussion<sup>6</sup> um die Offenlegung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten des Deutschen Bundestages verdeutlichen diesen Hunger der Öffentlichkeit nach einem „Mehr“ an Öffentlichkeit und Transparenz. Auch neuartige Konzept wie „liquid democracy“<sup>7</sup>, die Einführung von E-Petitionen<sup>8</sup> oder die Schaffung

---

<sup>1</sup> *Kant*, Politische Schriften, 1965, 145 und 149.

<sup>2</sup> *Welcker*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 262.

<sup>3</sup> *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, 63.

<sup>4</sup> *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 468 f.

<sup>5</sup> Vgl. Der Spiegel, „Bundestag ringt um neue Streitkultur“, vom 25.09.2014, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-bemuehen-um-transparenz-kommt-nur-langsam-voran-a-993469.html> (10.04.2017).

<sup>6</sup> Vgl. Der Spiegel, „Das sind die Top-Verdiener im Bundestag“, vom 09.08.2016, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-das-sind-die-abgeordneten-mit-den-hoechsten-nebeneinkuenften-a-1106089.html> (10.04.2017), oder Der Spiegel, „Gerangel um den gläsernen Politiker“, vom 17.10.2012, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/transparenz-debatte-kampf-um-den-glaesernen-abgeordneten-a-861761.html> (10.04.2017).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu *Buck*, ZParl 43 (2012), 626 ff.; *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 51 Rn. 76 ff.

<sup>8</sup> Siehe <https://epetitionen.bundestag.de/> (10.04.2017).

einer Mediathek<sup>9</sup> durch den Bundestag können als Beispiel für ein Suchen nach erweiterten demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten durch Öffentlichkeit und Transparenz gesehen werden.

Umso erstaunlicher daher, dass Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als der zentralen Norm des Grundgesetzes für die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Deutschen Bundestages in jüngster Zeit keine gesteigerte oder gesonderte Aufmerksamkeit im rechtswissenschaftlichen Diskurs zugekommen ist. Zwar betont das Bundesverfassungsgericht immer wieder die Bedeutung einer (kritischen) Öffentlichkeit für die Demokratie<sup>10</sup> und hält „öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion“ für „wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus“.<sup>11</sup> Wirklich Bedeutung hat Art. 42 Abs. 1 und 3 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gleichwohl nicht erlangt. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur ertönt zwar gerne und oft der Ruf nach einer größeren Öffentlichkeit und Transparenz, auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG wird hierbei jedoch allenfalls am Rande eingegangen.<sup>12</sup>

Dies erstaunt umso mehr, da es in den letzten Jahren, insbesondere seit den 1970er und 1980er Jahren, in denen die Parlamentsöffentlichkeit zuletzt verstärkt im Fokus des rechtswissenschaftlichen Diskurses stand,<sup>13</sup> einen erheblichen technischen Fortschritt und in diesem Zusammenhang einen gewaltigen medialen Umbruch gegeben hat. War es beispielsweise in den 1970er und auch 1980er Jahren nur mit (erheblichem) Aufwand möglich, die Plenardebatten im Fernsehen live zu übertragen, könnte heute prinzipiell jeder mit einem gewöhnlichen Smartphone die Debatten live ins Internet übertragen. Jedoch nicht nur die Übertragungskapazitäten haben sich erheblich erweitert, sondern auch die Kommunikation als solche hat sich innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte zum Teil erheblich gewandelt. War der Bundestag oder auch die Abgeordneten früher zwingend auf die Vermittlungsfunktion von Funk, Fernsehen und Printmedien zur Herstellung einer (breiten) Öffentlichkeit angewiesen, so erscheint dies heute angesichts moderner Kommunikationsmittel wie beispielsweise Twitter nicht mehr zwingend erforderlich, was sich nicht zuletzt am Beispiel des amerikanischen Präsidenten Trump und seiner berühmt berüchtigten Tweets eindrücklich veranschaulichen lässt.

Vor diesem Hintergrund wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht bereits Antworten, angesichts des rapiden technischen Fortschritts ggf. auch neue Antworten, in Bezug auf Öffentlichkeit und Transparenz des staatlichen Handelns bereithält. Es wird daher untersucht, inwieweit Art. 42 Abs. 1 und 3 GG den Bundestag verfassungsrechtlich zu Öffentlichkeit berechtigt

---

<sup>9</sup> Siehe <http://www.bundestag.de/mediathek> (10.04.2017).

<sup>10</sup> So z. B. BVerfGE 123, 267 Rn. 250 f.

<sup>11</sup> BVerfGE 70, 324, 355.

<sup>12</sup> Vgl. beispielsweise *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 51 Rn. 65 ff.

<sup>13</sup> Siehe A II.

sowie verpflichtet und ob die derzeitige Parlamentspraxis diesen sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen bereits hinreichend Rechnung trägt.

Damit dies gelingen kann, muss zunächst der Frage nach der Funktion der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestag unter dem Grundgesetz nachgegangen werden. Zwar besteht in der rechtswissenschaftlichen Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass die Öffentlichkeitsfunktion eine gewichtige und grundlegende Funktion des Deutschen Bundestages ist.<sup>14</sup> Gleichwohl erscheinen die einzelnen Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit, die verfassungsrechtliche Herleitung und die sich hieraus ergebenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen für Parlamentsrecht und Parlamentspraxis weit weniger gesichert. *Kißler* beispielsweise geht davon aus, dass die Parlamentsöffentlichkeit das „Herzstück“ des „modernen Parlamentarismus“ sei.<sup>15</sup> Er unterteilt die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages hierbei in Informations-, Legitimations-, Partizipations- und Sozialisationsfunktionen auf der einen sowie Repräsentations-, Kontroll- und Verhandlungsöffentlichkeiten auf der anderen Seite.<sup>16</sup> Ähnlich verfährt auch *Achterberg*. Für ihn umfasst die Öffentlichkeitsfunktion „Repräsentation, Partizipation, Kommunikation, Integration, Information, Legitimation und letztlich Kontrolle“.<sup>17</sup> So umfassend diese Funktionsbeschreibungen auch auf den ersten Blick erscheinen, ihre verfassungsrechtsdogmatische Herleitung sowie ihre inhaltliche Funktionsbeschreibung gestalten sich angesichts des recht lakonischen Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG („Der Bundestag handelt öffentlich“) und der damit fehlenden grundgesetzlichen Funktionsbeschreibung als zumindest erklärungsbedürftig. Fragestellung des ersten Teils der vorliegenden Arbeit ist daher eine verfassungsrechtstheoretische bzw. -dogmatische Analyse der Funktion der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages unter dem Grundgesetz.

Auf diesen gewonnenen Erkenntnissen aufbauend, folgt ein staatsrechtlicher und parlamentspraktischer Teil. Hierbei wird untersucht, ob die derzeitige Parlamentspraxis den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG gerecht wird. Hierbei ist es notwendig, sich der Parlamentspraxis von ganz unterschiedlichen Seiten anzunähern, um die Parlamentspraxis des Bundestages in Bezug auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG umfassend untersuchen zu können.

---

<sup>14</sup> Vgl. *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 15; *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 38 Rn. 47; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 26.

<sup>15</sup> *Kißler*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 1.

<sup>16</sup> *Ders.*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 9 ff.

<sup>17</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 565.

Insofern wird beispielsweise anhand des Begriffs „Bundestag“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG untersucht, ob es ausreichend ist, wenn nur das Plenum öffentlich verhandelt oder ob sich der verfassungsrechtliche Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nicht auch auf die Ausschussberatungen erstreckt. Zugleich wird die Frage aufgeworfen, ob es einen Unterschied macht, wenn die Ausschüsse nicht nur vorbereitend, sondern im Rahmen des sog. Selbstbefassungsrechts gemäß § 62 Abs. 1 S. 3 GOBT Aufgaben des Plenums selbstständig und abschließend in nichtöffentlicher Sitzung wahrnehmen, ohne dass diese Verhandlungsgegenstände zu irgendeinem Zeitpunkt im Plenum verhandelt worden sind. Kann es insofern also zulässig sein, dass beispielsweise die Kontrollaufgabe des Bundestages nicht öffentlich im Plenum, sondern (überwiegend) in den nichtöffentlich tagenden Ausschüssen wahrgenommen wird?

Aus einer anderen Richtung nähert man sich wiederum der Parlamentspraxis an, wenn man anhand der Begrifflichkeit des „öffentlichen Verhandelns“ der Frage nachgeht, ob und inwieweit der Bundestag eine allgemeine Zugänglichkeit zu seinen Verhandlungen gewähren muss. Hierbei wird beispielsweise zu untersuchen sein, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, wenn der Bundestag Zuschauer zu seinen Sitzungen nur nach vorheriger Anmeldung zulässt (derzeit beträgt die Wartezeit ca. ein bis zwei Monate) und der Besuch der Plenardebatte auf ca. eine Stunde begrenzt wird.<sup>18</sup> Zum Zeitpunkt einer notwendigen Anmeldung weiß der Zuschauer damit also weder, worüber der Bundestag bei seinem Besuch verhandeln wird – die Tagesordnung ist zum Anmeldezeitpunkt noch nicht bekannt –, noch ist damit sichergestellt, dass der Bürger einer Verhandlung von Anfang bis Ende beiwohnen kann. Ist es insofern mit der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages vereinbar, wenn der Bürger zwar an sich den Verhandlungen beiwohnen kann, jedoch aufgrund der langen Anmeldezeit von ca. ein bis zwei Monaten keinen Einfluss darauf hat, welcher Verhandlung er beiwohnt? Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Bundestag die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen bereits dadurch abschließend gewährleistet, wenn er eine Zuschauertribüne vorhält, auf der das Volk den Verhandlungen beiwohnen kann, oder ist es nicht vielleicht, insbesondere auch angesichts der erheblich gewachsenen technischen Möglichkeiten, verfassungsrechtlich geboten, dass die Verhandlungen live vom Bundestag im Internet übertragen werden?

Unter wieder einem anderen Aspekt erscheint beispielsweise das sog. Omnibusverfahren<sup>19</sup> verfassungsrechtlich mit Blick auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht unproblematisch. Beim sog. Omnibusverfahren wird im Laufe der Ausschussberatungen einem Gesetzentwurf per Änderungsantrag eine thematisch nicht verwandte Gesetzesänderung als Artikelgesetz „angehangen“,

---

<sup>18</sup> Die angegebene Wartezeit ist ein Erfahrungswert des Verfassers, die auf mehreren Anmeldeversuchen über das online Anmeldeformular des Bundestages im Zeitraum von Januar bis Juli 2016 sowie März und April 2017 beruht; siehe hierzu auch <http://www.bundestag.de/besuche/besucheinerplenarsitzung> (10.04.2017).

<sup>19</sup> Vgl. zum Omnibusverfahren des Bundestages: Das Parlament, „Behinderte entscheiden selbst“, vom 2.10.2016, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0824/dasparlament/2006/40-41/PlenumundAusschuesse/008.html> (09.06.2015).

ohne dass dieses vorher in erster Lesung im Plenum verhandelt worden ist. Genügt es insofern den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, wenn einzelne Gesetzesänderungen – ohne erste öffentliche Lesung im Plenum – in einem Paket mit einem thematisch nicht zusammenhängenden Gesetz verabschiedet werden, oder muss die Öffentlichkeit nicht vorher die Möglichkeit haben, im Wege eines öffentlichen Diskurses hierauf einwirken zu können?

Erstaunlich wirkt in Hinblick auf die verfassungsrechtlich garantierte Parlamentsöffentlichkeit auch die in § 78 Abs. 6 GOBT normierte und schon länger andauernde Parlamentspraxis, dass parlamentarische Reden teilweise nicht mündlich im Plenum vorgetragen, sondern ausschließlich schriftlich eingereicht und zum Protokoll der Sitzung genommen werden.<sup>20</sup> Es dürfte zwar nicht abzustreiten sein, dass auch eine nicht gehaltene, aber über das Sitzungsprotokoll öffentlich zugängliche Rede ein gewisses Maß an Öffentlichkeit herstellt, jedoch dürfte es zumindest fraglich sein, ob dies der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages gerecht wird.

Zuletzt dürften auch (neue) technische Entwicklungen und Kommunikationsmittel wie Internet, Twitter, Facebook etc. in ihrem parlamentarischen Einsatz verfassungsrechtlich zu hinterfragen sein. So umfasst die Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages mittlerweile einen eigenen Parlamentsfernsehsenderkanal sowie eine Mediathek, in der nicht nur alle Plenarsitzungen live mitverfolgt werden können, sondern auch Reportagen und Interviews zu finden sind.<sup>21</sup> Auch wenn Kommunikation von und zum Bundestag durch „moderne Medien“ vielfältiger und direkter und damit auf den ersten Blick begrüßenswert erscheint, stellt sich verfassungsrechtlich dennoch die Frage, ob und wie diese neueren Entwicklungen auf die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages einwirken und ob die derzeitige Praxis den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Wo ist beispielsweise die Grenze zwischen einer zulässigen und verfassungsrechtlich gar gebotenen Öffentlichkeitsarbeit und dem staatlichen Neutralitätsgebot zu ziehen?<sup>22</sup>

In einem gewissen Zusammenhang mit der Parlamentsöffentlichkeit steht schließlich auch die in den letzten Jahren virulent gewordene und umfassend erörterte Geheimschutzproblematik. Also die Frage, ob und wie die schutzwürdigen „(Geheim-)Interessen“ der Bundesregierung mit dem öffentlichen Informationsinteresse des Bundestages vereinbar sind. Angesichts der bereits erfolgten umfassenden rechtswissenschaftlichen Erörterung dieser Problematik und angesichts der Tatsache, dass dies eher eine Frage des Informationsanspruchs des Bundestages ist, wird vorliegend von einer Erörterung dieser (Spezial-)Problematik abgesehen.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. hierzu *Bauer*, Der Staat 49 (2010), 587 ff.; *Kornmeier*, DÖV 2010, 676 ff.

<sup>21</sup> Siehe <http://www.bundestag.de/mediathek> (31.07.2015).

<sup>22</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 46a.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu *Grzeszick*, DÖV 2018, 209 ff.; *Holzner*, DÖV 2016, 668 ff.; *Warg*, NVwZ 2014, 1263 ff.; *Kleiber/Sturm*, jM 2018, 208 ff.; BVerfG, NVwZ 2018, 51 ff.; BVerfG, NVwZ 2017, 1364 ff.; BVerfGE 124, 78 ff.; 77, 1 ff.

Zusammenfassend wird damit im zweiten Teil die aktuelle parlamentarische Praxis in Bezug auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit hin untersucht.

## II. Stand der Forschung

Der Stand der Forschung zur Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages ist differenziert zu bewerten. Auf der einen Seite besteht eine umfangreiche, zu Art. 42 GG ergangene Kommentarliteratur, auf der anderen Seite stand das Thema in jüngerer Zeit kaum im Fokus des rechtswissenschaftlichen Diskurses. Größere Aufmerksamkeit erhielt die Parlamentsöffentlichkeit zuletzt in den 1970er Jahren, was insbesondere auf den von *Habermas* angestoßenen Diskurs zum „Strukturwandel der Öffentlichkeit“<sup>24</sup> zurückzuführen war. Innerhalb dieses übergeordneten Diskurses entstanden drei größere Monographien. 1970 erschien die Dissertation „Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung im Strukturwandel des Parlamentarismus“<sup>25</sup> von *Dieterich*, 1976 „Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages“<sup>26</sup> von *Kißler* sowie schließlich 1979 „Die parlamentarische Verhandlung“<sup>27</sup> von *Achterberg*. Als letzte umfassendere (rechtswissenschaftliche) Arbeit zur Parlamentsöffentlichkeit erschien 1987 die Dissertation von *Hett* zum Thema „Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive“<sup>28</sup>. 2011 wurde dann noch die überarbeitete Dissertation von *Weiß* aus dem Jahr 2007 mit dem Titel „Theorie der Parlamentsöffentlichkeit – Elemente einer Diskursgeschichte und deliberatives Modell“<sup>29</sup> veröffentlicht, die jedoch keine rechtswissenschaftliche, sondern eine politik- bzw. sozialwissenschaftliche Arbeit darstellt. Hierneben sind seit 1987 einzelne (rechtswissenschaftliche) Beiträge erschienen, die sich (meist) mit einzelnen Teilaspekten von Parlamentsöffentlichkeit befassen.<sup>30</sup>

Die in den 1970er Jahren herausgegebenen Arbeiten waren insbesondere vom Strukturwandel der Öffentlichkeit und der in diesem Zusammenhang von *Habermas* aufgestellten These einer „Refeudalisierung der Öffentlichkeit“, also des Wandels einer kritischen zu einer repräsentierenden

---

<sup>24</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968 (1. Auflage 1962).

<sup>25</sup> *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970.

<sup>26</sup> *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976.

<sup>27</sup> *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979.

<sup>28</sup> *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987.

<sup>29</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010.

<sup>30</sup> Vgl. *Linck*, DÖV 1983, 957 ff.; für die „Rede zu Protokoll“: *Bauer*, Der Staat 49 (2010), 587 ff.; *Kornmeier*, DÖV 2010, 676 ff.; zum Parlamentsfernsehen: *Görlich/Laier*, ZUM 2008, 475 ff.; *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008; für die (öffentliche) Kontrolle der Nachrichtendienste durch das Parlament: *Wolff*, JZ 2010, 173 ff.; *Glauben*, DÖV 60 (2007), 149 ff.; für öffentliche Anhörungen: *Appoldt*, Die öffentlichen Anhörungen ("Hearings") des Deutschen Bundestages, 1971.



bzw. konsumierenden Öffentlichkeit, beeinflusst.<sup>31</sup> In dem Diskurs spielte zudem die von *Leibholz* entwickelte, mit dem Strukturwandel der Öffentlichkeit in Verbindung stehende These zum Parteienstaat und dem hierbei zentralen Aspekt eines Spannungsverhältnisses zwischen Art. 21 und Art. 38 Abs. 1 GG eine nicht unerhebliche Rolle.<sup>32</sup>

*Dieterich* erörterte die Parlamentsöffentlichkeit insofern auch im Zusammenhang mit dem Strukturwandel der Öffentlichkeit und der These zum Parteienstaat.<sup>33</sup> Kern der Untersuchung ist die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung in Hinblick auf das von *Leibholz* beschriebene Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 und 38 Abs. 1 GG „neu“ zu definieren und in Einklang mit dem Parteienstaat zu bringen.<sup>34</sup> Angesichts des „Gestaltwandels“ von einer liberalen Repräsentativverfassung zum „Parlamentarismus im technischen Sinne“ sowie dem Wandel zum Parteienstaat sei eine „Neuorientierung“ der Parlamentsöffentlichkeit notwendig.<sup>35</sup> Die Arbeit baut folglich wesentlich auf der These des Parteienstaats auf und versucht hiervon ausgehend eine normative (Neu-)Bestimmung der Öffentlichkeitsfunktion vorzunehmen. Angesichts erheblicher Kritik sowohl an der These des Parteienstaats – ihr wird u. a. vorgeworfen, die Stellung und auch die Bedeutung der Parteien deutlich zu überzeichnen<sup>36</sup> – als auch an der daraus abgeleiteten These des Spannungsverhältnisses zwischen Art. 21 und Art. 38 Abs. 1 GG<sup>37</sup> erscheint es angebracht, auch die Arbeit und die Ergebnisse *Dieterichs* kritisch zu hinterfragen. Eine Auseinandersetzung mit der Parlamentspraxis ist nicht Gegenstand der Arbeit.

*Kißler* geht ebenfalls unter Berücksichtigung der Thesen vom Strukturwandel der Öffentlichkeit sowie des Parteienstaats in seiner Arbeit der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages nach. Er möchte einen „Beitrag zur Geschichte der Parlamentsöffentlichkeit“, „zur verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Öffentlichkeitsfunktion“, „zur Institutionenlehre“, „zu einer Theorie politischer Kommunikation“ sowie „zur Praxis künftiger Parlamentsreform“ leisten.<sup>38</sup> Hierfür wählt *Kißler* einen „methodenpluralen“ Ansatz, wobei der Schwerpunkt auf einer Untersuchung der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages mit dem aus den Sozialwissenschaften

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 214.

<sup>32</sup> Vgl. *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966.

<sup>33</sup> *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 51 ff.

<sup>34</sup> *Ders.*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 51 ff. und 85 ff.

<sup>35</sup> *Ders.*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 51.

<sup>36</sup> Vgl. ausführlich zur Kritik am Parteienstaat: *Mantl*, Repräsentation und Identität, 1975, 159 ff.; so auch *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 21 Rn. 25.

<sup>37</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 21 Rn. 167 f.

<sup>38</sup> *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 12 ff.

stammenden kybernetisch-kommunikationstheoretischen Modell von *Deutsch* liegt.<sup>39</sup> Die Arbeit *Kißlers* ist insofern eher auf eine sozial-empirische Dimension gerichtet und „[s]oll die rechtliche und tatsächliche Situation der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages mit dem methodischen und begrifflichen Instrumentarium des kybernetisch-kommunikationstheoretischen Ansatzes analysieren“.<sup>40</sup> Neben dieser Bestimmung der Öffentlichkeitsfunktion legt er besonderes Augenmerk auf eine interdisziplinäre Untersuchung der parlamentarischen Praxis und des Parlamentsrechts, wobei die Untersuchung durch eine „Gegenüberstellung von Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit in dem vom kybernetischen Modell gesetzten Rahmen verfolgt“ werden soll.<sup>41</sup> Dieser Arbeit fehlt zwar nicht eine rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mittels des juristischen Methodenkanons,<sup>42</sup> gleichwohl liegt ihr Schwerpunkt eher in einem interdisziplinären Ansatz.

*Achterberg* behandelt die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung als einen Teil seiner Ausführungen zur parlamentarischen Verhandlung. Hierbei legt er seinen Fokus auf eine umfassende Darstellung der parlamentarischen Verhandlung in ihren einzelnen Facetten und weniger auf die Parlamentsöffentlichkeit als solche, was man schon daran erkennen kann, dass die Ausführungen zur Parlamentsöffentlichkeit gerade einmal 15 von 192 Seiten einnehmen. So listet *Achterberg* zwar einen ganzen Funktionenkatalog auf, dem die Parlamentsöffentlichkeit gerecht werden soll, gleichwohl fehlt es zum einen an einer umfassenden verfassungsdogmatischen Herleitung der einzelnen Funktionen, zum anderen an einer Untersuchung, inwieweit die Parlamentspraxis mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben übereinstimmt.<sup>43</sup>

*Hett* wiederum untersucht die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung unter dem Blickwinkel einer Informationspflicht der Exekutive. Zwar sind auch die Parlamentsöffentlichkeit und ihre Funktionen Gegenstand der Untersuchung, gleichwohl bleibt die Untersuchung auf eine „Neuinterpretation“ von Art. 42 GG in Bezug auf eine Informationspflicht der Exekutive gerichtet. Hiernach sei Art. 42 GG „das missing link zwischen Demokratieprinzip und Art. 5 GG“ und soll einen Kommunikations- und Kontrollzusammenhang insbesondere zwischen Bürgern und Exekutive herstellen, um so eine „exekutivische“ Öffentlichkeit zu vermitteln, die wiederum wesentlich für die demokratische Willensbildung des Bürgers sei.<sup>44</sup> Eine Auseinandersetzung mit der Parlamentspraxis erfolgt nicht.

---

<sup>39</sup> *Ders.*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 32 ff. und 124 f.

<sup>40</sup> *Ders.*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 127.

<sup>41</sup> *Ders.*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 125.

<sup>42</sup> Vgl. *ders.*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 52 ff.

<sup>43</sup> Siehe für den Absatz *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 16-31.

<sup>44</sup> Siehe für den Absatz *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987, 11 ff. 47 ff. und 268 f.

*Weiß* schließlich möchte, auf einem politik- bzw. sozialwissenschaftlichen Ansatz aufbauend, eine Begründung für bzw. ein deliberatives Modell von Parlamentsöffentlichkeit unter Berücksichtigung heutiger medialer und institutioneller Bedingungen entwickeln, dessen Theorierahmen sich an Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns sowie politikwissenschaftlich bei „Jon Elster und anderen“ anlehnt.<sup>45</sup> Hierbei stellt er zunächst drei auf *Bentham*, *Sieyès* und *Hegel* zurückzuführende „Grundmodelle“ von Parlamentsöffentlichkeit vor und beschäftigt sich ausführlich mit der Kritik an diesen Modellen.<sup>46</sup> Unter Bezugnahme auf diese drei Grundmodelle entwickelt *Weiß* ein eigenes politik- und kommunikationstheoretisches Modell von Parlamentsöffentlichkeit, das zum einen eine Antwort auf die Frage geben soll, „wie legitim heute bestimmte Institutionalisierungen von Parlamentsöffentlichkeit sind“, und zum anderen dem Beobachter erlauben soll, Abweichungen zwischen Wirklichkeit und Normativität von Parlamentsöffentlichkeit festzustellen.<sup>47</sup> Die Arbeit beruht damit auf einer politik- und sozialwissenschaftlichen Analyse der Parlamentsöffentlichkeit und entwickelt auf der Analyse aufbauend ein eigenes kommunikationstheoretisches Modell parlamentarischer Öffentlichkeit. Eine (verfassungsrechtliche) Auseinandersetzung mit der Parlamentsöffentlichkeit des Grundgesetzes gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG erfolgt nicht. Auch wird (zumindest) in einem rechtlichen Sinne nicht auf die derzeitige Parlamentspraxis eingegangen.

### III. Öffentlichkeit, Publizität und Transparenz

„Öffentlichkeit“ bzw. das Adjektiv „öffentlich“ als zentrale Begriffe dieser Arbeit weisen in ihrem Bedeutungsgehalt enge Beziehungen zu „Publizität“ und „Transparenz“ auf und werden in der rechtswissenschaftlichen Literatur häufig zusammen und teilweise auch synonym verwendet.<sup>48</sup> Es stellt sich daher die Frage, wie sich die Begriffe unterscheiden, welche Begrifflichkeiten in der vorliegenden Arbeit verwendet werden und welchen sprachlichen Bedeutungsgehalt diese aufweisen. Auch wenn an dieser Stelle noch nicht ausführlich auf die Begriffe „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ eingegangen werden soll, da diese in einem konkreten staatsrechtlichen Sinne als Teil dieser Arbeit erst noch gewonnen werden müssen, weisen „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ sprachlich zunächst drei verschiedene Bedeutungsinhalte auf.<sup>49</sup> Zuerst kann „Öffentlichkeit“ bzw. „öffentlich“ als Eigenschaft allgemeiner Zugänglichkeit bzw. als Gegenstück zu „geheim“ verstanden werden. Als Zweites lässt sich „Öffentlichkeit“ als ein Publikum bzw. als „Gesamtheit gesehener Bereich von Menschen, in dem etwas

---

<sup>45</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 22 und 152 ff.

<sup>46</sup> *Ders.*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 23 ff.

<sup>47</sup> *Ders.*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 154 f.

<sup>48</sup> Vgl. beispielsweise *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 18 ff.; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 63 ff.; *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1968, 147; *Kant*, Politische Schriften, 1965, 145 und 149; *Smend*, in: *ders.* (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 1994, S. 462, 466.

<sup>49</sup> Siehe hierzu ausführlich unter B III; vgl. auch *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969; *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 19.

allgemein bekannt und allen zugänglich ist“ verstehen. Zuletzt umfasst „öffentlich“ oder „Öffentlichkeit“ auch Inhalte, die das politische Gemeinwesen betreffen, wie beispielsweise das öffentliche Wohl oder Interesse.<sup>50</sup>

Wendet man sich dem Begriff der Publizität zu, versteht man hierunter „Bekanntsein, Öffentlichkeit, Offenkundige“.<sup>51</sup> Insofern weist „Publizität“ eine enge Beziehung zur Öffentlichkeit im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit auf, scheint zugleich aber auch dahinter zurückzubleiben, indem Publizität keine direkte Zugänglichkeit, sondern nur das allgemeine Bekanntsein umfasst und zudem solche Bedeutungsgehalte fehlen, die auf ein Publikum und die Gemeinschaft bzw. den Staat abzielen. Insofern kann Publizität für die vorliegende Arbeit als (untergeordneter) Teil des auf die allgemeine Zugänglichkeit ausgerichteten Bedeutungsgehalts von „Öffentlichkeit“ bzw. „öffentlich“ verstanden werden.

Transparenz als weiterer Begriff, der einen engen Bezug zu „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ aufweist, wird bildungssprachlich im Sinne einer Durchsichtigkeit, Deutlichkeit, Verstehbarkeit sowie Durchschaubarkeit (insbesondere von Institutionen und politischen Entscheidungen) verstanden.<sup>52</sup> Auch hier ist eine große Ähnlichkeit zur Öffentlichkeit im Sinne einer Eigenschaft allgemeiner Zugänglichkeit nicht zu übersehen. Jedoch weisen „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ auch hier ein weiteres Spektrum an Bedeutungsgehalten auf, indem sie auch als Publikum verstanden werden und gemeinschaftsbezogene Inhalte aufweisen.<sup>53</sup> Zugleich könnte Transparenz im Sinne einer Nachvollziehbarkeit und Durchschaubarkeit eventuell jedoch auch über den Bedeutungsgehalt von „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ hinausgehen, wenn Öffentlichkeit zwar eine Zugänglichkeit beinhaltet, jedoch eventuell nicht (im gleichen Maße) eine Nachvollziehbarkeit und Durchschaubarkeit voraussetzt bzw. mitumfasst, wie dies der Begriff der Transparenz voraussetzt.<sup>54</sup> Ob Öffentlichkeit insofern hinter Transparenz im Sinne einer Nachvollziehbarkeit und Durchschaubarkeit zurückbleibt, kann vorliegend nicht rein vom sprachlichen Bedeutungsinhalt her entschieden werden, sondern muss sich erst noch im Laufe dieser Arbeit erweisen und damit herausgearbeitet werden.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass die Begriffe „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ regelmäßig einen weiteren Bedeutungsgehalt als Publizität und Transparenz aufweisen und damit die Bedeutungsgehalte der Publizität und Transparenz zumindest grundsätzlich mitumfassen können.

#### **IV. Gang der Darstellung**

---

<sup>50</sup> *Rinken*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 71988, Bd. IV, 138 f.

<sup>51</sup> Brockhaus, Publizität (bildungssprachlich), abrufbar unter: <http://brockhaus-1de-1751860603.erf.sbb.spk-berlin.de/ecs/enzy/article/publizität-bildungssprachlich> (14.05.2018).

<sup>52</sup> Brockhaus, Transparenz (bildungssprachlich), abrufbar unter: <http://brockhaus-1de-1751860603.erf.sbb.spk-berlin.de/ecs/enzy/article/transparenz-bildungssprachlich> (14.05.2018); siehe zu Transparenz als Rechts- und Verfassungsbegriff ausführlich *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004.

<sup>53</sup> So auch *ders.*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 19; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 561 f.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu und in Bezug auf eine Ergebnis-, Verfahrens- und Inhaltstransparenz: *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 19 ff.

Zur Bestimmung der Funktion der Parlamentsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz ist es zunächst erforderlich, gewisse Grundlagen zu erarbeiten und Vorüberlegungen anzustellen. Zur besseren Einordnung sowie zum besseren Verständnis der grundgesetzlichen Parlamentsöffentlichkeit bietet es sich daher an, zunächst einen Blick auf die historischen und ideengeschichtlichen Wurzeln der deutschen Parlamentsöffentlichkeit zu werfen, um sodann in Bezug auf die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG das demokratische Regierungssystem sowie die staatsrechtliche Öffentlichkeit des Grundgesetzes darzustellen. Auf diesen Grundlagen aufbauend, wird dann die Funktion der Parlamentsöffentlichkeit des Bundestages näher analysiert und im Sinne des Grundgesetzes bestimmt.

Auf den Ergebnissen der Funktionsanalyse wiederum aufbauend, wird im Anschluss die Parlamentsöffentlichkeit im Sinne des Art. 42 Abs. 1 und 3 verfassungsrechtlich untersucht. Hierbei wird im Einzelnen auf die Begriffe „Bundestag“ und „öffentliche Verhandlung“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG (insbesondere unter Rückgriff auf die Funktionsanalyse) verfassungsrechtlich eingegangen und untersucht, ob und inwieweit die derzeitige Parlamentspraxis den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Abgeschlossen wird die vorliegende Arbeit mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse sowie einem rechtspolitischen Ausblick.

## B. Grundlagen und Vorüberlegungen

### I. Ideen- und geistesgeschichtliche Wurzeln der parlamentarischen Öffentlichkeit

Die Ideengeschichte der Parlamentsöffentlichkeit ist im Wesentlichen von zwei Entwicklungslinien geprägt. Die „erste“ Entwicklungslinie wurde durch die im 18. und 19. Jahrhundert aufkommende Forderung nach staatlicher und parlamentarischer Öffentlichkeit geprägt und richtete sich gegen eine absolutistische, im Geheimen tagende Herrschaft.<sup>1</sup> Die Ablehnung des monarchisch-absolutistischen Arkanums und damit einhergehend der monarchischen Voluntas stützte sich hierbei wesentlich auf das Gedankengut der Aufklärung.<sup>2</sup> *Habermas* spricht davon, dass das Prinzip der Publizität das Thema des 18. Jahrhunderts gewesen sei.<sup>3</sup>

Als zweite wesentliche Entwicklungslinie für die parlamentarische Öffentlichkeit ist der von *Habermas* skizzierte Strukturwandel der Öffentlichkeit und der damit verbundene Wandel vom klassisch-deliberativen Parlamentarismus zur Massendemokratie zu nennen.<sup>4</sup> Im Rahmen dieses Wandels sahen sich Parlamentarismus und Parlamentsöffentlichkeit nicht nur einem Funktionswandel gegenüber, sondern teils auch erheblicher Kritik ausgesetzt.<sup>5</sup>

Zum besseren Verständnis der heutigen Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit soll nachfolgend ein (kurzer) Überblick über die Ideengeschichte sowie die historische Entwicklung der Parlamentsöffentlichkeit gegeben werden.

#### **1. *Parlamentarische Öffentlichkeit im 18. und 19. Jahrhundert als Garant für Vernunft, Wahrheit und Gerechtigkeit***

„Das Öffentliche soll öffentlich sein.“ – *Carl Theodor Welcker*<sup>6</sup>

Nachdem sich ab dem 16. Jahrhundert die öffentliche bzw. staatliche Entscheidungsfindung immer weiter in ein fürstliches Arkanum zurückgezogen hatte, begann im 18. Jahrhundert ein aufgeklärtes und wirtschaftlich erstarktes Bürgertum, Teilhabe und Öffentlichkeit bei der staatlichen Entscheidungsfindung einzufordern. Ideengeschichtlicher Hintergrund war die auf die Aufklärung zurückzuführende Ersetzung der arkanen monarchischen Voluntas durch eine auf Öffentlichkeit beruhende Ratio.<sup>7</sup> Ein liberal-aufgeklärtes Bürgertum zielte darauf ab, durch Teilhabe und Öffentlichkeit im staatlichen Bereich die Sicherung des Privateigentums und der Meinungsfreiheit

---

<sup>1</sup> Vgl. *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 21 f.; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 52 f.

<sup>2</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 117 ff.

<sup>3</sup> *Ders.*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 147.

<sup>4</sup> Vgl. *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 7 f.

<sup>5</sup> Siehe hierzu insb. die Kritik von *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985.

<sup>6</sup> *Welcker*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 249.

<sup>7</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 65 f.; vgl. auch *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 50 ff.; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 54.

gegenüber einem als willkürlich empfundenen Staat gewährleisten zu können.<sup>8</sup> Zugleich sollten Teilhabe und Repräsentation mittels einer öffentlich tagenden, repräsentativen und nicht länger ständischen Versammlung durchgesetzt werden.<sup>9</sup>

In dieser von der Aufklärung bestimmten Auffassung kam dem Parlament die Rolle des zentralen, das öffentliche Raisonement und damit die Vernunft repräsentierenden Staatsorgans zu. Eine repräsentative, öffentlich tagende Versammlung führe aus sich heraus zu vernünftigen, wahren und gerechten Entscheidungen.<sup>10</sup> Dieser „Öffentlichkeitsoptimismus“<sup>11</sup> beruhte auf einer konsequenten Übertragung eines ökonomischen Wettbewerbsmodells auf die politische Willensbildung.<sup>12</sup> Im Wege der öffentlichen Diskussion sollte sich – ähnlich der Bildung des fairen Preises mittels Angebot und Nachfrage – durch Argument und Gegenargument das bessere Argument und damit Wahrheit, Vernunft und Gerechtigkeit durchsetzen.<sup>13</sup> Öffentlichkeit war hiernach sowohl zentrale Voraussetzung als auch Garant für die Identität von Gesetz und Vernunft und damit zugleich für die Vereinbarkeit von Politik und Moral.<sup>14</sup> Kant führt in seiner (zweifachen) transzendenten Formel des öffentlichen Rechts dazu aus: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogene Handlungen, deren Maxime sich nicht mit Publizität verträgt, sind unrecht“, oder positiv gewandt: „Alle Maximen, die der Publizität *bedürfen* (um ihren Zweck nicht zu verfehlen), stimmen mit Recht und Politik vereinigt zusammen.“<sup>15</sup>

Auch das liberal-konstitutionelle Staatsrecht machte sich die Forderung nach Öffentlichkeit zunehmend zu eigen. Gestützt wurde die Forderung auf die Erkenntnis bzw. auf die These, dass die im Gemeinwesen, der „res publica“, liegenden Angelegenheiten öffentliche Angelegenheiten seien, die alle Bürger gemeinschaftlich und gleichermaßen angehen.<sup>16</sup> (Staatliche) Öffentlichkeit wurde als unabdingbare Voraussetzung für ein „wahres rechtliches und politisches vaterländisches

---

<sup>8</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 95 ff.; *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 30.

<sup>9</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 95 ff.; *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 30.

<sup>10</sup> *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 55; *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 29; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 3 f.; *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 95 f.

<sup>11</sup> *Smend*, in: *ders.* (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 468.

<sup>12</sup> *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 52; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 60.

<sup>13</sup> *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 52.

<sup>14</sup> *Kant*, Politische Schriften, 1965, 144 ff.; vgl. *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 51 f.; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 55; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 7 f.

<sup>15</sup> *Kant*, Politische Schriften, 1965, 145 und 149; vgl. auch *Fichte*, Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre, 1979, S. 165, der die Forderung nach Publizität als Prinzip der Logik versteht.

<sup>16</sup> *Welcker*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 249; vgl. *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 50 ff.; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 56 ff.



Gemeinwesen“ verstanden und liege „in der Natur jedes wahren freien Staates“.<sup>17</sup> Für die liberalen Staatsrechtler war Öffentlichkeit, verstanden als Oberbegriff für staatliche Öffentlichkeit und Meinungsfreiheit, „Eins und Dasselbe mit der Freiheit, Gerechtigkeit und Gesundheit des Staates“<sup>18</sup>, auf die „ein jeder Bürger einen heiligen Rechtsanspruch“<sup>19</sup> habe. Nach *Welcker* „besteht also die vollständige Öffentlichkeit im Politischen darin, dass alle Staatsangelegenheiten als dem ganzen Staate und allen seinen Bürgern gemeinschaftlich angesehen, mithin durch möglichste Zulassung ihres Zusehens und Zuhörens, durch öffentliche Darlegung und durch die Freiheit aller Organe der öffentlichen Meinung allgemein bekannt gemacht, und soweit dieses ausnahmsweise und vorübergehend unmöglich ist, doch nie dauernd der öffentlichen Kenntnis entzogen werden.“<sup>20</sup> Aufbauend auf diesem Verständnis von Öffentlichkeit und öffentlichen Rasonnements wurde die Parlamentsöffentlichkeit als Mittel der Kontrolle, Repräsentation, Legitimation und Integration sowie als Voraussetzung einer fundierten Wahlentscheidung verstanden.

#### **a) Öffentlichkeit als Voraussetzung der Kontrolle sowie einer fundierten Wahlentscheidung**

Während im restlichen Europa ein neuzeitlicher Parlamentarismus mit der Französischen Revolution von 1789 erst Ende des 18. Jahrhunderts aufkam, hatte England bereits seit der „Glorious Revolution“ von 1688/1689 Erfahrungen mit einem „repräsentativen“ Parlamentarismus sammeln können.<sup>21</sup> Zwar war das englische Parlament zumindest bis Ende des 18. Jahrhunderts ein Geheimparlament und Veröffentlichungen über die Parlamentsverhandlungen galten als Bruch der Parlamentsprivilegien („breach of privilege“),<sup>22</sup> gleichwohl setzte sich mit der Zeit (zunächst nur gewohnheitsmäßig, später auch ausdrücklich) die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen durch.<sup>23</sup> Ideengeschichtlich wurde die Parlamentsöffentlichkeit hierbei insbesondere mit der Notwendigkeit der Kontrolle des Parlaments und der Regierung durch die öffentliche Meinung sowie der Notwendigkeit der Ermöglichung einer fundierten Wahlentscheidung begründet.<sup>24</sup> So führte der liberale englische Staatstheoretiker *Bentham* aus, dass die Öffentlichkeit das „Regulativ“ sei, das „am meisten dazu beiträgt, ihr [dem Parlament] das öffentliche Vertrauen zuzusichern und sie zwingt, ununterbrochen den Zweck ihrer Bestimmung

---

<sup>17</sup> *Welcker*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 249.

<sup>18</sup> *Ders.*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 262.

<sup>19</sup> *Ders.*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 269.

<sup>20</sup> *Ders.*, in: Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, <sup>2</sup>1848, Bd. 10, 250.

<sup>21</sup> Vgl. *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 23.

<sup>22</sup> *Ders.*, in: Berges/Hinrichs (Hrsg.), Zur Geschichte und Problematik der Demokratie, 1958, S. 163, 166; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 5; *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 514.

<sup>23</sup> *Merg*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 5 ff.

<sup>24</sup> Vgl. *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 23; *Luca*, Rechtstheorie 1990, 283, 284 ff.; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 563.



zu verfolgen“.<sup>25</sup> Anlehnend an den liberal-aufklärerischen Glauben an Öffentlichkeit wurde Öffentlichkeit insbesondere als Instrument zur Rationalisierung von Herrschaft aufgefasst.<sup>26</sup> Die Parlamentsöffentlichkeit sollte als Mittel der Kontrolle des Parlaments durch die Öffentlichkeit zu einer Regulierung der Machtausübung führen und damit Herrschaft vernünftiger und gerechter werden lassen.<sup>27</sup> „Je mehr die Ausübung der politischen Gewalt einer großen Menge von Versuchungen ausgesetzt ist, desto mächtigere Beweggründe, ihnen zu widerstehen, muss man denen geben, die sie übernommen haben. Es gibt keinen beständigeren und allgemeineren Beweggrund als die Oberaufsicht des Publikums.“<sup>28</sup> Die Öffentlichkeit sei ein Gericht, das „unbestechlich ist; [das] beständig sucht, sich zu erleuchten [und] die ganze Weisheit und Gerechtigkeit eines Volkes in sich fasst“.<sup>29</sup> Die Öffentlichkeit als Ganzes ist hiernach ein unbestechliches und nicht korrumpierbares Tribunal, das das Parlament dazu bringe, vernünftige und gerechte Entscheidungen zu treffen.<sup>30</sup> Auch Teile der deutschen Staatsrechtler des 19. Jahrhunderts begründeten die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung mit einer notwendigen Kontrolle des Parlaments und der Regierung: „So gewährt die Öffentlichkeit der Kammerverhandlung einen Schutz gegen die Pflichtverletzung sowohl der Abgeordneten als der Minister, indem die Scheu vor öffentlicher Beschwerdeführung und eventuell die Notwendigkeit öffentlicher Verantwortung einen Antrieb zu treuer Pflichterfüllung bildet.“<sup>31</sup>

Neben, aber auch eng verknüpft mit dem Aspekt der Kontrolle sollte Parlamentsöffentlichkeit dem Bürger eine fundierte Wahlentscheidung ermöglichen. Die Parlamentsöffentlichkeit sei eine notwendige Voraussetzung für eine informierte Wahl des Wählers, die der Wahl erst ihre besondere Bedeutung verleihe.<sup>32</sup> „In einer vom Volk erwählten, und von Zeit zu Zeit erneuerten Versammlung ist die Öffentlichkeit absolut notwendig, um den Wahlherren die Möglichkeit zu verleihen, mit Sachkenntnis zu verfahren“<sup>33</sup>, oder wie es der konservative Staatsrechtler *Stahl* formulierte: „[...] das Volk soll wissen, auf welche Weise, mit welchen Mitteln, in welcher Absicht es vertreten worden ist,

<sup>25</sup> *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 10.

<sup>26</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 30; *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 11 f.

<sup>27</sup> *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 11 f.; *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 25.

<sup>28</sup> *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 11.

<sup>29</sup> *Ders.*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 11.

<sup>30</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 30 f.; *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 11 f.

<sup>31</sup> *Rönne*, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, <sup>5</sup>1899, 395.

<sup>32</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 32 f.; *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 16 f.

<sup>33</sup> *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 16 f.

es soll auch wissen, wie die einzelnen Vertreter sich benommen haben. Das letzte ist doppelt notwendig bei der Kammer der Gewählten, weil es wenig hilft, die Wahl zu gestatten, wenn man die Kenntnis entzieht, nach welcher sich die Wahl richtet.“<sup>34</sup>

### **b) Öffentlichkeit als Repräsentations- und Legitimationsmittel**

Neben der Kontrolle und einer fundierten Wahlentscheidung wurde die Parlamentsöffentlichkeit als notwendiges Mittel der Repräsentation und Legitimation des Parlaments verstanden. Historischer Ausgangspunkt war hierbei der Wandel von kooperativ-ständischen Systemen zu Repräsentationssystemen, der seinen kontinentaleuropäischen Ausgangspunkt insbesondere in der Französischen Revolution von 1789 gefunden hatte.<sup>35</sup> Während die Ständeversammlung der Wahrung und Artikulation der partikularen Interessen der verschiedenen Stände diente, sollte in einem repräsentativen System das Parlament als Repräsentant des ganzen Volkes fungieren und dem Gemeinwohl verpflichtet sein.<sup>36</sup> Um als repräsentative Volksversammlung in Abgrenzung zur Ständeversammlung gelten und damit legitimerweise das ganze Volk repräsentieren zu können, bestand für das Volk die Notwendigkeit, über die Handlungen und Entscheidungen seiner Repräsentanten Bescheid zu wissen.<sup>37</sup> *Sieyès*, der bei der Bildung der repräsentativen französischen Nationalversammlung von 1789 eine wesentliche Rolle spielte,<sup>38</sup> nahm zur Begründung der Öffentlichkeit daher auch Bezug auf Recht, Legitimation und Gesellschaftsvertrag.<sup>39</sup> Die Parlamentsöffentlichkeit wurde hierbei als notwendige Voraussetzung für die Legitimation staatlicher Entscheidungen angesehen.<sup>40</sup> Nach dem Verständnis von *Sieyès* verlangt eine „wahre“ Repräsentation, dass an den staatlichen Entscheidungen all diejenigen zu beteiligen sind, die sie finanzieren, also in der Regel der Steuern entrichtende Teil der Bevölkerung.<sup>41</sup> Sei dies gegeben, so entwickle sich hieraus zwangsläufig eine gute Gesetzgebung, da aufgrund der Repräsentation die Interessen aller

---

<sup>34</sup> *Stahl*, Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, 2. Bd., 1837, 204; vgl. auch *Rönne*, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, <sup>5</sup>1899, 395 f.

<sup>35</sup> *Merg*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 10.

<sup>36</sup> *Ders.*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 1 f.; *Rönne*, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, <sup>5</sup>1899, 261 ff.

<sup>37</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 2; *Merg*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 2; vgl. auch: *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung im Strukturwandel des Parlamentarismus, Bamberg 1970, S. 26.

<sup>38</sup> *Merg*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 10.

<sup>39</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 43; vgl. *Sieyès*, in: Schmitt/Reichardt (Hrsg.), Politische Schriften 1788 - 1790, <sup>2</sup>1981, 176.

<sup>40</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 43 ff. Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung ist in der von *Sieyès* maßgeblich mitgestalteten Verfassung von 1791 daher auch ausdrücklich geregelt worden: vgl. Titel III, Kapitel II, Abschnitt II, Art. 1 französische Verfassung von 1791, abrufbar unter: <http://www.verfassungen.eu/f/fverf91-i.htm> (26.04.2017).

<sup>41</sup> *Sieyès*, in: Schmitt/Reichardt (Hrsg.), Politische Schriften 1788 - 1790, <sup>2</sup>1981, 172; *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 44.

berücksichtigt und gewahrt werden.<sup>42</sup> Die Repräsentanten würden, solange sie durch die Öffentlichkeit beobachtet werden, nicht Partikular-, sondern Gemeinwohlinteressen verfolgen.<sup>43</sup> Deutlich ist auch hier der liberal-aufklärerische Glaube zu erkennen, dass Öffentlichkeit Garant und Mittel für Vernunft, Gerechtigkeit und Wahrheit sei.<sup>44</sup> Die Parlamentsöffentlichkeit wurde insofern als Mittel zur Sicherstellung einer gemeinwohl- und nicht partikularinteressenorientierten Repräsentation aufgefasst und diente damit der Herstellung und Sicherung eines Legitimationszusammenhangs zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden.<sup>45</sup> Gleichzeitig verband man mit einer „wahren“ und öffentlich tagenden Repräsentativversammlung eine gute und gerechte Gesetzgebung.<sup>46</sup>

### **c) Öffentlichkeit als Mittel der Integration und Akzeptanzgewinnung**

Eine weitere ideengeschichtliche Facette erlangt Parlamentsöffentlichkeit als Mittel zur Integration und Akzeptanzgewinnung. Insbesondere *Hegel*, obwohl bei ihm kein repräsentatives Parlament, sondern eine Ständeversammlung zugrunde lag, verstand Öffentlichkeit als Mittel der Integration.<sup>47</sup> Die Öffentlichkeit (der Ständeversammlung) solle dazu befähigen, „vernünftiger“ über den Staat und dessen Angelegenheiten zu urteilen.<sup>48</sup> Auch bei Hegel lag somit ein gewisser Öffentlichkeitsoptimismus zugrunde. *Hegels* Verständnis von Öffentlichkeit beruhte hierbei auf einem Dualismus von Gesellschaft und Staat.<sup>49</sup> Während die gesellschaftliche Sphäre als Zusammenschluss der Bürger mit ihren pluralen Partikularinteressen verstanden wurde, sei die staatliche Sphäre eine weitergehende Einheit, die auf das Gemeinwohl ausgerichtet sei.<sup>50</sup> Hieraus leitete er nun ab, dass nur im Staat und durch dessen Organe und Beamte, die gerade nicht Partikular-, sondern Gemeinwohlinteressen verpflichtet seien, eine gemeinwohlorientierte Entscheidung getroffen und gefunden werden könne.<sup>51</sup> Die Ständeversammlung diene daher auch nicht dem Finden des Gemeinwohls oder der Beeinflussung der staatlichen Tätigkeit im Wege der gesellschaftlichen Interessenartikulation, sondern stelle eine Vermittlungsinstanz zwischen der gesellschaftlichen und der staatlichen Sphäre dar.<sup>52</sup> Die

---

<sup>42</sup> *Sieyès*, in: Schmitt/Reichardt (Hrsg.), Politische Schriften 1788 - 1790, <sup>1</sup>1981, 186; *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 43.

<sup>43</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 43.

<sup>44</sup> Vgl. *Sieyès*, in: Schmitt/Reichardt (Hrsg.), Politische Schriften 1788 - 1790, <sup>2</sup>1981, 186.

<sup>45</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 54 ff.

<sup>46</sup> *Ders.*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 43.

<sup>47</sup> *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 358 f.

<sup>48</sup> *Ders.*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 358 f.

<sup>49</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 65.

<sup>50</sup> *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 220 f. und 278 ff.; vgl. *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 65.

<sup>51</sup> *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 69; vgl. *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 220 f., 278 ff. und 286 f.

<sup>52</sup> *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 348 f. und 358 f.

Öffentlichkeit der Ständeversammlung soll die Partikularinteressen in Beziehung zur Allgemeinheit (der staatlichen Willensbildung) bringen, nicht jedoch das Gemeinwohl im Wege eines Aushandelns gegenüberstehender Interessen ermitteln.<sup>53</sup> Durch dieses den Staatswillen nur darstellende, „vorzüglich bildende Schauspiel“ soll die Gesellschaft ihre Privatinteressen zurückstellen und zu aktiven Mitgliedern der Gesellschaft, also Citoyen werden.<sup>54</sup> Ziel der Öffentlichkeit der Ständeversammlung sei es daher, die gesellschaftliche Sphäre an die staatliche Sphäre anzunähern.<sup>55</sup> Nach *Hegel* sollte eine Integration der Gesellschaft dahingehend ermöglicht werden, dass sich der gesellschaftliche Wille bzw. die öffentliche Meinung und der auf das Gemeinwohl gerichtete staatliche Wille durch das Mittel der Öffentlichkeit der Ständeversammlung im Wege eines „guten Schauspiels“ angleichen.<sup>56</sup> Wohlgemerkt findet die Annäherungsbewegung nur innerhalb der gesellschaftlichen Willensbildung statt, diese sollte sich der vernünftigen, dem Gemeinwohl verpflichteten staatlichen Willensbildung anpassen.<sup>57</sup>

Jedoch nicht nur *Hegel*, sondern auch *Bentham* und andere (liberale) Staatsrechtler jener Zeit schrieben der Parlamentsöffentlichkeit eine integrative und Akzeptanz steigernde Wirkung zu.<sup>58</sup> Parlamentsöffentlichkeit sollte hierbei der Vertrauensbildung zwischen Parlament und Volk dienen, indem es der Bevölkerung ermöglicht werde, sich eine Meinung über die zu verhandelnden Themen und Argumente zu bilden, was wiederum die Einsicht des Volkes in die Vernünftigkeit und Notwendigkeit der staatlichen Entscheidungen steigern. Aufgrund der im Parlament vertretenen besonders hohen Diskussions- und Argumentationskultur komme es mittels der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung zu einer Belebung der Diskussionen im Volk, was wiederum dazu führe, dass die Diskussionskultur innerhalb des Volkes auf einen höheren Stand der Vernunft gehoben werde. „Vernunft und Untersuchungsgeist werden in allen Classen der Gesellschaft Sitte“, was zu einer Übereinstimmung zwischen Volk und Regierenden führe. „Man bedenke besonders, wie sehr die

---

<sup>53</sup> *Ders.*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 348 ff. und 358 f.; vgl. auch *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 69.

<sup>54</sup> Vgl. *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 278 und 358 f.; *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 69.

<sup>55</sup> Vgl. *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 74; *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 258 ff., 346 ff. und 358 f.

<sup>56</sup> Vgl. *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 359; *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 74; *Fraenkel*, in: Berges/Hinrichs (Hrsg.), Zur Geschichte und Problematik der Demokratie, 1958, S. 163, 164 spricht von einer „*unilateralen Beziehung*“ zwischen öffentlicher Meinung und dem in der Ständeversammlung aufgezeigten Staatswillen.

<sup>57</sup> Vgl. *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, 1981, 278, 346 ff. und 358 f.; *Weiß*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit, 2010, 69 und 74.

<sup>58</sup> Vgl. *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 38; insofern ist es auch nicht ganz zutreffend, wenn *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1968, 226, meint, dass die heutige Parlamentsöffentlichkeit einen Wandel als ein Prinzip der Kritik zu einem Prinzip der Integration durchlaufen hätte, da bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Parlamentsöffentlichkeit ein integratives Element zugesprochen worden ist.

öffentliche Verhandlung über Gesetze, die Abgaben, das Verhalten der Staatsmänner auf den Gemeingeist einer Nation zu Gunsten der Regierung wirken müssen. Die Einwendungen sind widerlegt, die falschen Gerüchte zu Schanden gemacht, die Notwendigkeit der Opfer, die man vom Volk erheischt, in ihr volles Licht gestellt worden.“ Durch die Öffentlichkeit werde „das Vertrauen des Volkes und seine Zustimmung zu den gesetzgebenden Maßregeln [begründet]“. <sup>59</sup> Auch hier ist ein unerschütterlicher Öffentlichkeitsoptimismus kaum zu übersehen.

## **2. Wandel und Kritik des Parlamentarismus und der Parlamentsöffentlichkeit**

### **a) Wandel und Kritik**

Nach dem Siegeszug des klassisch-liberalen Parlamentarismus im Laufe des 19. Jahrhunderts sahen sich Parlamentarismus und Parlamentsöffentlichkeit im 20. Jahrhundert zunehmender Kritik ausgesetzt. Die Kritik setzte zum einen an der (enttäuschten) Vorstellung an, dass mittels des im Parlament stattfindenden öffentlichen Diskurses Wahrheit, Gerechtigkeit und Vernunft garantiert und gewährleistet werden können. <sup>60</sup> Zum anderen entzündete sich die Kritik daran, dass innerhalb des Parlaments (entgegen der ursprünglichen Intention) ein öffentlicher Diskurs nicht (mehr) stattfinde, stattdessen nur bereits vorher im Geheimen getroffene Entscheidungen präsentiert würden. <sup>61</sup> Das Parlament komme insofern nicht mehr seiner eigentlichen Funktion als das im Staat organisierte Organ des öffentlichen Raisonnements hinreichend nach, da es nicht (mehr) in der Lage sei, mittels öffentlichen Aushandelns von Argument und Gegenargument das vernünftige, gerechte und wahre Gemeinwohl rational zu bestimmen und damit zugleich auch darin versage, Herrschaft vernunftbegründet zu rationalisieren. <sup>62</sup> Eine Auflösung von Herrschaft mittels des öffentlichen Raisonnements und der Allgemeinheit des Gesetzes „in bare Vernunft“ finde folglich nicht länger statt und sei aufgrund des sozialen Wandels des Publikums auch nicht länger möglich. <sup>63</sup>

Argumentiert wird hierbei, dass eine durch die öffentliche Diskussion rationalisierte Herrschaft bzw. eine „Auflösung von Herrschaft“ einen über den täglichen Meinungsverschiedenheiten stehenden Grundkonsens bzgl. des Gemeinwohls voraussetze. <sup>64</sup> Im klassisch-liberalen Parlamentarismus sei ein solcher Grundkonsens dadurch gewährleistet worden, dass Abgeordnete und Wähler derselben, auf Besitz und Bildung beruhenden Schicht angehört hätten und dadurch ein recht homogener

---

<sup>59</sup> Siehe für diesen Absatz *Bentham*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, 1817, 12 ff.; vgl. in Bezug auf das deutsche liberale Staatsrecht jener Zeit auch *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 33 ff.

<sup>60</sup> Vgl. *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 468.

<sup>61</sup> Vgl. *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, 63.

<sup>62</sup> Vgl. *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 117; *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 193 ff.

<sup>63</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 101 und 121.

<sup>64</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 117.

Grundkonsens der Interessen gegeben gewesen sei.<sup>65</sup> Infolge der Ausweitung des allgemeinen Wahlrechts im Laufe des 19. Jahrhunderts auf breitere soziale Schichten und damit auch auf nicht besitzende Schichten habe sich jedoch die Homogenität der Grundinteressen verloren.<sup>66</sup> Dieser insbesondere von *Habermas* aufgezeigte Strukturwandel eines auf Bildung und Besitz beruhenden Bürgertums zu einem massendemokratischen und interessenpluralen Publikum habe zugleich aber auch dazu geführt, dass der ursprüngliche Grundkonsens, im Wesentlichen auf Sicherung der Privatsphäre, der Meinungsfreiheit und des Eigentums gegenüber staatlichen Eingriffen gerichtet, sich auflöste, da für weite soziale (besitzlose) Schichten das eigentliche Interesse nicht mehr zuvorderst in der Abwehr staatlicher Eingriffe bestand, sondern in erster Linie auf die Sicherung der sozialen wie materiellen Existenz durch den Staat gerichtet gewesen sei.<sup>67</sup> Der Staat selbst wandelte sich hierbei vom liberalen Rechtsstaat zum modernen Sozialstaat.<sup>68</sup> Sei es zuvor einem liberalen Bürgertum größtenteils selbst überlassen gewesen, wie es mit seinem Eigentum umging oder wie es seine Verträge gestaltete, seien nun beispielsweise eine stärkere Sozialbindung von Eigentum und Regulierung von Arbeitsbedingungen und Verträgen zu verzeichnen gewesen.<sup>69</sup> Angesichts dieser Ausweitung der staatlichen und Eingrenzung der privaten Sphäre entfalle, so die Kritik, jedoch die Möglichkeit, das Gemeinwohl im Wege des öffentlichen Aushandelns rational zu bestimmen. Zusammengefasst werde das Parlament damit seiner eigentlichen Aufgabe der Auflösung von Herrschaft mittels des wahren, gerechten und vernünftigen Gemeinwohls nicht gerecht, da es angesichts eines nunmehr heterogenen Publikums hierzu nicht mehr in der Lage sei.<sup>70</sup>

Ähnlich geht *Carl Schmitt* in seiner Kritik am Parlamentarismus und parlamentarischer Öffentlichkeit vor, indem er vom selben Ausgangspunkt ausgeht, jedoch auf einen etwas anderen Punkt abzielt. Grundlage ist auch hier der Idealtypus einer öffentlich tagenden, repräsentativen Versammlung.<sup>71</sup> Bei *Schmitt* steht jedoch nicht mehr die Enttäuschung über den „Segen der Öffentlichkeit“<sup>72</sup> im Vordergrund, sondern er wirft dem Parlamentarismus und der Parlamentsöffentlichkeit eine „geistige“ Funktionslosigkeit vor.<sup>73</sup> Ähnlich wie *Habermas* zeigt *Schmitt* durchaus prägnant auf, dass der moderne Parlamentarismus nicht (mehr) vom Standpunkt eines selbst rasonierenden Bürgertums aus gedacht werden könne. *Schmitt* argumentiert, Parlamentsöffentlichkeit bzw. das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument seien das Wesentliche einer repräsentativen Demokratie, da „die

---

<sup>65</sup> *Kühn*, in: Abendroth (Hrsg.), Einführung in die politische Wissenschaft, <sup>3</sup>1973, S. 59, 66.

<sup>66</sup> *Ders.*, in: Abendroth (Hrsg.), Einführung in die politische Wissenschaft, <sup>3</sup>1973, S. 59, 65 f.

<sup>67</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 242 ff.

<sup>68</sup> Vgl. *Kammler*, in: Abendroth (Hrsg.), Einführung in die politische Wissenschaft, <sup>3</sup>1973, S. 86 ff.

<sup>69</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 157 ff.

<sup>70</sup> *Ders.*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, <sup>3</sup>1968, 293 ff.; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 117.

<sup>71</sup> *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, S. 61.

<sup>72</sup> *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 468.

<sup>73</sup> *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, 62 f.



Öffentlichkeit der Verhandlungen [...] Kern des ganzen [parlamentarischen] Systems“ sei.<sup>74</sup> Für *Schmitt* dienen Parlament und Parlamentsöffentlichkeit der Darstellung und Repräsentation der politischen Einheit des Volkes bzw. „der ganzen Nation“. <sup>75</sup> Repräsentation wird somit als Sichtbarmachung eines unsichtbaren (höheren) Seins, der politischen Einheit des Volkes, verstanden, die Öffentlichkeit immanent voraussetze.<sup>76</sup> Es gibt „keine Repräsentation ohne Öffentlichkeit, keine Öffentlichkeit ohne Volk.“<sup>77</sup> Die parlamentarische Diskussion wiederum dient nach *Schmitt* der Findung von Wahrheit und Gerechtigkeit mittels des öffentlichen Rasonnements.<sup>78</sup> „Dass im Wege einer rationalen Diskussion alle denkbaren Gegensätze und Konflikte friedlich und gerecht beigelegt werden können, dass man über alles reden und mit sich reden lassen kann, ist die weltanschauungsmäßige Grundlage des Parlamentarismus.“<sup>79</sup> „Mehrheit und Minderheit, Regierungspartei und Opposition suchen durch Erörterung von Argument und Gegenargument den richtigen Beschluss“ und finden hierdurch den „echten Gesamtwillen des Volkes als eine ‚volonté générale‘“. <sup>80</sup> Hieraus folgt nach *Schmitt* nun, dass das Parlament „seiner Idee“ nach öffentlich handeln müsse, dass also alle wesentlichen politischen Entscheidungen öffentlich im Plenum diskutiert und getroffen werden müssen.<sup>81</sup> Wo dies nicht mehr zutrefte, z.B. aufgrund von nichtöffentlichen Absprachen, verfehle das parlamentarische System seinen Zweck der Sichtbarmachung der Einheit des Volkes und der Findung des echten, wahren und gerechten Gesamtwillens des Volkes.<sup>82</sup> „Sind Öffentlichkeit und Diskussion in der tatsächlichen Wirklichkeit des parlamentarischen Betriebs zu einer leeren und nichtigen Formalität geworden, so hat auch das Parlament, wie es sich im 19. Jahrhundert entwickelt hat, seine bisherige Grundlage und seinen Sinn verloren.“<sup>83</sup> Zusammengefasst hält *Schmitt* dem Parlament und der Parlamentsöffentlichkeit angesichts des Verfehlens seines ursprünglichen ideellen Zwecks Funktions- und Sinnlosigkeit vor.<sup>84</sup>

Diese Kritik wird im Kern, wenn auch mit einer anderen Schlussfolgerung, von *Agnoli* geteilt.<sup>85</sup> Die öffentliche Parlamentsverhandlung ist für ihn nur eine Art „Schattenboxen“, und damit sei das

---

<sup>74</sup> *Ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 316.

<sup>75</sup> *Ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 316.

<sup>76</sup> *Ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208 ff.; so auch *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, 46 f.

<sup>77</sup> *Schmitt*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208.

<sup>78</sup> *Ders.*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, 43 ff.

<sup>79</sup> *Ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 315.

<sup>80</sup> *Ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 315.

<sup>81</sup> *Ders.*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, 41 ff.; *ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 315 ff.

<sup>82</sup> *Schmitt*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 315 ff.

<sup>83</sup> *Ders.*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985, 63.

<sup>84</sup> Vgl. zum deutschen Antiparlamentarismus auch umfassend *Durner*, Antiparlamentarismus in Deutschland, 1997.

<sup>85</sup> *Agnoli/Brückner*, Die Transformation der Demokratie, 1974, 55 ff.

Parlament in seiner Substanz entleert.<sup>86</sup> Die öffentliche Parlamentsverhandlung, da in ihr keine „wirkliche“ Diskussion bzw. kein „wirkliches“ Verhandeln stattfindet, spiele nur eine „manipulative Rolle“ zur Stabilisierung des bestehenden Machtsystems.<sup>87</sup>

So überzeugend die Kritik auch auf den ersten Blick erscheinen mag, so stellt sich dennoch die Frage, ob sie dem heutigen (gewandelten) Verständnis von Parlamentarismus und Öffentlichkeit gerecht wird und insofern auf hinreichend validen Grundüberlegungen aufbaut.

#### **b) Bewertung oder Kritik der Kritik**

Zunächst dürfte es insofern notwendig sein, auf die methodische Vorgehensweise der dargestellten Kritiken näher einzugehen. Hierbei ist es zumindest methodisch fragwürdig, wenn auf der einen Seite ein Idealtypus bürgerlich-parlamentarischer Öffentlichkeit beschrieben und diesem dann auf der anderen Seite eine naturgemäß unvollkommene Realität parlamentarischer Öffentlichkeit gegenübergestellt wird.<sup>88</sup> Es wird ein Idealtypus bürgerlicher Öffentlichkeit und bürgerlichen Räsonnements als historische Realität verkauft, ohne dass der Nachweis geführt wird, dass zu Zeiten des klassisch-liberalen Parlamentarismus tatsächlich eine rein vernünftige, deliberative parlamentarische Diskussion stattgefunden hat.<sup>89</sup> Insofern ist es nämlich nur schwer vorstellbar, dass sich zu irgendeiner Zeit (wesentliche) Gegensätze im Wege der Diskussion und des besseren Argumentes logisch bzw. deliberativ auflösen lassen.<sup>90</sup> Auszuschließen ist jedenfalls, dass es mittels des öffentlichen Räsonnements und der Parlamentsöffentlichkeit möglich gewesen sein soll, Wahrheit und Gerechtigkeit zu finden.<sup>91</sup> Anstatt nun entweder nur reale Formen oder nur Idealtypen zu vergleichen, vergleicht man lieber den historisch nicht nachzuweisenden Idealtypus mit einer als unzulänglich empfundenen Realität, um so im Wege des Vergleichs einen „Zerfall bürgerlicher Öffentlichkeit“<sup>92</sup> bzw. eine „Funktionslosigkeit des Parlaments“<sup>93</sup> zu konstatieren.<sup>94</sup>

Jedoch nicht nur die methodische Vorgehensweise kann nicht wirklich überzeugen, sondern auch die von *Schmitt* vertretene Annahme, dass die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung Kern jedes

---

<sup>86</sup> *Dies.*, Die Transformation der Demokratie, 1974, 57 f.

<sup>87</sup> *Dies.*, Die Transformation der Demokratie, 1974, 58.

<sup>88</sup> So auch *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 192 f.; vgl. auch *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 17 ff.; *Mantl*, Repräsentation und Identität, 1975, 137; *Häberle*, ZfP 1969, 225, 230.

<sup>89</sup> Vgl. *Hennis*, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), 101, 104 f.; *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 17 ff. und 216 ff.; kritisch bzgl. des Idealtypus einer bürgerlichen Öffentlichkeit *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 9, 31; *Häberle*, ZfP 1969, 225, 231 ff.

<sup>90</sup> *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, S. 182; *Kriele*, VVDStRL 29 (1970), 46, 56 ff.; vgl. auch *Horn*, VVDStRL 68 (2008), 413, 430 ff.

<sup>91</sup> Vgl. *Kriele*, VVDStRL 29 (1970), 46, 56 f.; *Kelsen*, Das Problem des Parlamentarismus, 1926, 39 ff.

<sup>92</sup> *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1968, 193.

<sup>93</sup> *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1985, S. 63.

<sup>94</sup> So auch *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 216 ff.; *Hennis*, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), 101, 104 f.; *Kriele*, VVDStRL 29 (1970), 46, 56 f.



repräsentativen Parlamentarismus sei, lässt sich (zumindest) historisch nicht nachweisen.<sup>95</sup> Vielmehr lässt sich u. a. anhand des englischen Parlamentarismus aufzeigen, dass es bereits vor der Einführung der Parlamentsöffentlichkeit Ende des 18. Jahrhunderts repräsentative Versammlungen gab und dass die Parlamentsöffentlichkeit keineswegs geistesgeschichtliche Grundvoraussetzung und Bedingung des repräsentativen parlamentarischen Systems ist.<sup>96</sup> So lässt sich historisch nicht der Grundsatz der Öffentlichkeit, sondern nur der Grundsatz selbstständiger Handlungsvollmachten als Grundelement repräsentativer Versammlungen nachweisen.<sup>97</sup> Nicht die (Verhandlungs-)Öffentlichkeit war daher prägendes Merkmal repräsentativer Versammlungen, sondern das (zumindest teilweise) freie Mandat.<sup>98</sup>

Hierneben kann die *Schmitt'sche* Repräsentationsthese jedoch auch inhaltlich kaum überzeugen, da entgegen seiner Ansicht ein repräsentatives System nicht (zwingend) auf die Darstellung einer höheren politischen Einheit eines Volkes ausgerichtet sein und damit auch nicht zwingend öffentlich dargestellt werden muss.<sup>99</sup> Eine transzendente oder höhere Art der politischen Einheit entbehrt jeglicher Objektivierbarkeit, bleibt mithin fiktiv und dürfte zudem mit einem modernen, auf dem Prinzip der Volkssouveränität und Egalität aufbauenden Demokratieverständnis kaum vereinbar sein.<sup>100</sup> Insofern ist der konstatierte Befund der Funktionslosigkeit des Parlaments keinesfalls zwingende Folge des dargestellten Strukturwandels. Selbst *Schmitt* erkennt dies zum Teil an, wenn er ausführt: „Sobald sich die Überzeugung durchsetzt, dass im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit das, was sich öffentlich abspielt, nur eine leere Formalität geworden ist und die Entscheidungen außerhalb dieser Öffentlichkeit fallen, kann das Parlament *vielleicht noch manche nützlichen Funktionen* [Hervorhebungen durch den Verfasser; L. K.] ausüben, aber es ist eben nicht mehr der Repräsentant der politischen Einheit des Volkes.“<sup>101</sup>

Akzeptiert man dennoch die These eines Strukturwandels und die damit einhergehende Beobachtung, dass ein selbst rasonierendes bürgerliches Publikum nicht mehr existiert, und akzeptiert man auch, dass im Parlament eine im klassisch-liberalen Sinne rationale, deliberative Diskussion nicht (mehr) stattfindet und dass die Reden nicht primär zur Überzeugung anderer Parlamentarier gehalten werden, ist hieraus gleichwohl nicht die Funktionslosigkeit des Parlaments bzw. der Parlamentsöffentlichkeit der zwingende Schluss.<sup>102</sup> Vielmehr scheidet eine Funktionslosigkeit schon

---

<sup>95</sup> Vgl. *Schmitt*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 307 ff.

<sup>96</sup> *Scheuner*, DÖV 1957, 633, 634; siehe hierzu ausführlich *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 125 ff.

<sup>97</sup> *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 210 ff.

<sup>98</sup> *Ders.*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 210 ff.

<sup>99</sup> *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 182 f.

<sup>100</sup> Vgl. *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2008, Ordner 10, Art. 38 Rn. 28; vgl. sogleich auch unten.

<sup>101</sup> *Schmitt*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208 f.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu auch *Hennis*, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), 101 ff.

deswegen aus, weil das Parlament anderen, nicht weniger legitimen Funktionen nachkommen kann.<sup>103</sup> Funktion des Parlaments und parlamentarischer Öffentlichkeit muss nicht ein öffentliches Aushandeln verschiedener Ansichten im Wege des rational besseren Arguments auf Grundlage gleich oder jedenfalls größtenteils ähnlicher Interessen sein, sondern moderne Demokratie und moderner Parlamentarismus dienen in erster Linie der Findung von Kompromissen.<sup>104</sup> Ein moderner Staat kann ein friedliches Miteinander unterschiedlicher sozialer Schichten nur gewährleisten und damit seiner Ordnungsfunktion nur gerecht werden, wenn es die widerstreitenden Interessen im Wege des Kompromisses ausbalanciert und zu einem Ausgleich bringt.<sup>105</sup> Insofern ist der dargestellten Kritik recht zu geben, dass es für ein rationales Aushandeln im Wege von Argument und Gegenargument, wenn dies denn überhaupt jemals möglich gewesen ist, eines relativ homogenen Publikums bedarf.<sup>106</sup> Ist dies jedoch wie im modernen Staat nicht (mehr) gegeben, kann nur der Kompromiss taugliche Grundlage einer parlamentarischen Demokratie sein.<sup>107</sup> Aufgrund dieses Wandels dient die Parlamentsöffentlichkeit zwar nicht (mehr) primär dem Überzeugen anderer Parlamentarier und damit auch nicht der rationalen Suche nach dem Wahren und Richtigen, gleichwohl soll sie aber dazu führen, dass die Ausübung der Staatsgewalt vor dem Volk begründet, gerechtfertigt und verantwortet wird.<sup>108</sup> Sie dient damit einer modernen Art der Rationalisierung von Herrschaft mittels Offenlegung, Rechtfertigung, Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeit.<sup>109</sup> Darüber hinaus ist die Parlamentsöffentlichkeit zwingende Voraussetzung einer fundierten Wahlentscheidung, von demokratischer Legitimation sowie eines offenen und freien Kommunikationsverhältnisses und damit schlussendlich Voraussetzung demokratischer Volksherrschaft.<sup>110</sup> Angesichts dieser Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit kann jedenfalls von einer Funktionslosigkeit oder Substanzentleerung kaum gesprochen werden.<sup>111</sup> Der heutigen Parlamentsöffentlichkeit kann damit nicht generell Funktions- oder Nutzlosigkeit vorgeworfen werden, vielmehr bleibt zu untersuchen, welche Funktion die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages unter dem Grundgesetz zu erfüllen hat

<sup>103</sup> Vgl. zur Kritik an Habermas auch *Horn*, VVDStRL 68 (2008), 413, 426 f.

<sup>104</sup> *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 9, 25.

<sup>105</sup> *Ders.*, VVDStRL 16 (1958), 9, 25; so auch bereits *Kelsen*, Das Problem des Parlamentarismus, 1926, 30 ff.

<sup>106</sup> In Wirklichkeit dürfte auch bei einem homogenen Grundkonsens ein rationales Aushandeln kaum stattgefunden haben: vgl. *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 182. Jeder heillos zerstrittene Kaninchenzüchterverein dürfte trotz erheblich übereinstimmender Interessen hierfür Bände sprechen.

<sup>107</sup> So auch *Friesenhahn*, VVDStRL 16 (1958), 9, 25.

<sup>108</sup> *Ders.*, VVDStRL 16 (1958), 9, 31; so auch *Hennis*, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), 101, 106 f.

<sup>109</sup> *Hennis*, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), 101, 106 f.; kritisch in dieser Hinsicht und eher von einem scheinrationalen Dezisionismus ausgehend: *Steiger*, Studium generale 23 (1970), 710, 714 f.

<sup>110</sup> Vgl. hierzu ausführlich B IV; vgl. auch *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 65 ff.

<sup>111</sup> So auch *Klein*, in: Kaufmann/Schwarz (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat, 2006, S. 201, 204.

### **3. Historische Entwicklung der Parlamentsöffentlichkeit in Deutschland**

Die historischen Ursprünge der deutschen Parlamentsöffentlichkeit lassen sich kaum eindeutig benennen, gleichwohl lässt sich feststellen, dass die Versammlungsöffentlichkeit keine genuine Erfindung des modernen Parlamentarismus ist. Anhand der öffentlich tagenden germanischen concilii (Volksversammlungen) zu Zeiten des römischen Reichs<sup>112</sup> oder anhand der im 13. und 14. Jahrhundert entstehenden öffentlichen Landstände<sup>113</sup>, die allesamt unter freiem Himmel tagten und der Öffentlichkeit zugänglich waren, lässt sich bereits recht früh die Öffentlichkeit ganz unterschiedlicher Arten von (Volks-)Versammlungen nachweisen.<sup>114</sup> Der Rückzug der Landstände (und anderer Versammlungen) in ein Arkanum geschlossener Räume ist insofern auch eher als eine Erscheinung des Absolutismus zu begreifen und fand in einem grundsätzlichen Maße erst im Laufe des 17. Jahrhunderts statt; zuvor tagten Landstände und Volksversammlungen traditionell öffentlich.<sup>115</sup>

Trotz dieser in Deutschland vorhandenen Tradition öffentlicher Versammlungen war nicht dies Katalysator der Rückgewinnung staatlicher bzw. parlamentarischer Öffentlichkeit, sondern erst die Forderung nach repräsentativen Versammlungen Ende des 18. Jahrhunderts verhalf auch der Parlamentsöffentlichkeit zunehmend zu ihrem (erneuten) Durchbruch.<sup>116</sup> Vorreiter für diese Entwicklung wurde Frankreich, das die Parlamentsöffentlichkeit als Teil eines repräsentativ-parlamentarischen Systems erstmals in der französischen Verfassung von 1791 in ausdrücklich festschrieb. Etwa zeitgleich lockerte auch England das Verbot der parlamentarischen Berichterstattung („breach of privileges“).<sup>117</sup> Gleichwohl waren Zuschauer erst ab 1845 zu den Verhandlungen des englischen Parlaments zugelassen, und bis 1888 wurde die Öffentlichkeit auf Antrag eines Abgeordneten ausgeschlossen, ohne dass hierfür ein Mehrheitsbeschluss des Parlaments erforderlich gewesen wäre.<sup>118</sup>

In Deutschland setzte sich im europäischen Vergleich die Parlamentsöffentlichkeit erst mit einer gewissen Verzögerung und auch nicht ohne Rückschläge durch.<sup>119</sup> Erste Durchbrüche gelangen um 1820 vor allem in Süddeutschland. So sahen die Badische Verfassungsurkunde von 1818 in § 78, die Württembergische Verfassungsurkunde von 1819 in § 167 (hier jedoch nur für die zweite Kammer) sowie die Verfassungsurkunde des Großherzogtum Hessen von 1820 in §§ 99, 100 die Öffentlichkeit der (Stände-)Versammlungen vor.

---

<sup>112</sup> Tacitus, *Germania*, 1995, Kap. 11.

<sup>113</sup> Vgl. hierzu Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 72013, § 13 II Rn. 12 ff.

<sup>114</sup> Merg, *Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung*, 1920, 15.

<sup>115</sup> Ders., *Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung*, 1920, 15.

<sup>116</sup> Siehe auch B I 1.

<sup>117</sup> Fraenkel, in: Berges/Hinrichs (Hrsg.), *Zur Geschichte und Problematik der Demokratie*, 1958, S. 163, 166.

<sup>118</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), *Grundgesetz*, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 16.

<sup>119</sup> Wegener, *Der geheime Staat*, 2006, S. 237.

Ein endgültiger und flächendeckender Durchbruch gelang gleichwohl und trotz dieser vereinzelten Ausnahmen zunächst nicht, da es insbesondere im Deutschen Bund starke restaurative Kräfte gab, die sich gegen eine Öffentlichkeit ständischer Versammlungen aussprachen.<sup>120</sup> Zwar erlaubte die Wiener Schlussakte vom 15.5.1820 in Art. 59 den deutschen Bundesstaaten, die Parlamentsöffentlichkeit herzustellen, jedoch verlangte diese zugleich einschränkend, „dass die gesetzlichen Grenzen der freien Äußerung weder bei den Verhandlungen selber, noch bei deren Bekanntmachungen durch den Druck auf eine die Ruhe der Bundesstaaten oder des gesamten Deutschlands gefährdenden Weise überschritten werden“. Wenig später forderte der Bundestag durch Bundesbeschluss vom 16.8.1824 unter Berufung auf das monarchische Prinzip gar die Abschaffung der Öffentlichkeit der Landtage.<sup>121</sup> Ab 1828 veröffentlichte dann auch der nichtöffentlich tagende Bundestag die Protokolle seiner Verhandlung nicht mehr.<sup>122</sup> Am 28. Juni 1832 verpflichtete Art. V der Sechs Artikel<sup>123</sup> gar die Regierungen dazu, Angriffe auf den Bund oder die einzelnen Bundesstaaten durch die öffentlichen Ständeversammlungen zu unterbinden.<sup>124</sup>

Zu einem erneuten Erstarken ständischer bzw. parlamentarischer Öffentlichkeit kam es erst wieder mit der französischen Julirevolution von 1830. Infolgedessen führten Sachsen in §§ 135, 136 Sächsische Verfassungsurkunde von 1831, das Kurfürstentum Hessen in § 77 Verfassung des Kurfürstentums Hessen von 1831 sowie Hannover in § 115 Verfassung von Hannover von 1833 die Öffentlichkeit der Sitzungen sowie die Bekanntgabe des Inhalts des Sitzungsverlaufs ein. Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Sondershausen sowie Luxemburg ließen zwischen 1831 und 1841 immerhin die Veröffentlichung der Berichte der Verhandlungen zu.<sup>125</sup>

Der flächendeckende Durchbruch gelang dann im Zusammenhang mit der Deutschen Revolution von 1848 und der damit zusammenhängenden Verabschiedung neuer Verfassungen, die alle das Prinzip der Parlamentsöffentlichkeit anerkannten.<sup>126</sup> Die Paulskirchenverfassung von 1848/1849 wurde mit der in § 111 festgeschriebenen Parlamentsöffentlichkeit hierbei wegweisend:

„Die Sitzungen beider Häuser sind öffentlich. Die Geschäftsordnung eines jeden Hauses bestimmt, unter welchen Bedingungen vertrauliche Sitzungen stattfinden können.“

---

<sup>120</sup> Merg, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 15.

<sup>121</sup> Bundesbeschluss über Maßregeln zur Erhaltung und Befestigung der inneren Ruhe und Ordnung in Deutschland vom 16. August 1824, abgedruckt in Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, <sup>3</sup>1991.

<sup>122</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 19.

<sup>123</sup> Bundesbeschluss über Maßregeln zur Aufrechthaltung der gesetzlichen Ordnung und Ruhe in Deutschland vom 28. Juni 1832, abgedruckt in Huber, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, <sup>3</sup>1991.

<sup>124</sup> Siehe hierzu auch: Klein, in: Durner/Peine/Shirvani (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa : Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, 2013, S. 121, 124 ff.

<sup>125</sup> Merg, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 18.

<sup>126</sup> Ders., Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 18.

Auch das zuvor eher restaurative Preußen führte nun in Art. 79 der Preußischen Verfassung von 1850 die Öffentlichkeit der Sitzungen des Herren- und Abgeordnetenhauses ein, obwohl es sich zuvor strikt gegen eine Öffentlichkeit ausgesprochen hatte.<sup>127</sup> Auf Antrag des Präsidenten oder zehn Mitgliedern konnte die Öffentlichkeit jedoch in geheimer Sitzung durch Mehrheitsbeschluss ausgeschlossen werden. Mit § 38 Preußisches Pressegesetz vom 12.5.1851 führte Preußen zudem als erster deutscher Staat die Verantwortungsfreiheit wahrheitsgetreuer Parlamentsberichte ein.<sup>128</sup>

Die an die preußische Verfassung anknüpfenden (gesamt-)deutschen Verfassungen sahen sodann ebenfalls alle die Parlamentsöffentlichkeit vor. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 sowie die diese ablösende Reichsverfassung von 1871 legten jeweils in Art. 22 Abs. 1 die Parlamentsöffentlichkeit sowie in Art. 22 Abs. 2 die Verantwortungsfreiheit wahrheitsgetreuer Berichte über öffentliche Sitzungen des Reichstages positiv fest.<sup>129</sup> Ein Ausschluss der Öffentlichkeit war verfassungsrechtlich nicht vorgesehen, sondern nur in § 36 der Geschäftsordnung des Reichstags geregelt. Die Zulässigkeit der Geschäftsordnungsregel war daher auch mangels ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Normierung umstritten.<sup>130</sup> Der Reichstag machte dennoch am 17. März 1900 zum ersten und einzigen Mal – ohne Erörterung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit – bei der Beratung der „lex Heinze“ hiervon Gebrauch und schloss die Öffentlichkeit aus.<sup>131</sup>

Nach dem Ende des Kaiserreichs 1918 und der Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung von 1919 war die Parlamentsöffentlichkeit der Sitzungen des Reichstags in Art. 29 vorgesehen, wobei die Öffentlichkeit auf Antrag von 50 Abgeordneten mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden konnte und sich damit der Streit bzgl. der Zulässigkeit eines Ausschlusses der Öffentlichkeit erledigt hatte. Art. 30 Weimarer Reichsverfassung von 1919 wiederum sah die Verantwortungsfreiheit wahrheitsgetreuer Berichterstattung über die öffentlichen Sitzungen des Reichstags, der Landtage und ihrer Ausschüsse vor.<sup>132</sup>

Für das Grundgesetz sieht Art. 42 Abs. 1 GG die Parlamentsöffentlichkeit des Bundestages vor; in Art. 42 Abs. 3 GG ist die Verantwortungsfreiheit wahrheitsgetreuer Berichte normiert. Der Parlamentarische Rat übernahm die Parlamentsöffentlichkeit sowie die Verantwortungsfreiheit aus Art. 53 Abs. 1 und 2 Herrenchiemsee-Entwurf, welcher wiederum starke Ähnlichkeit mit Art. 29 und 30 Weimarer Reichsverfassung von 1919 aufweist.<sup>133</sup> Die Bestimmungen unterlagen im

---

<sup>127</sup> Vgl. hierzu *ders.*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 19.

<sup>128</sup> *Ders.*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 19.

<sup>129</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 566.

<sup>130</sup> *Merg*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 22 f.

<sup>131</sup> *Ders.*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, 1920, 22. Durch die Lex Heinze wurde die öffentliche Darstellung „unsittlicher“ Handlungen in Kunstwerken, Literatur und Theateraufführungen zensiert und der Straftatbestand der Zuhälterei eingeführt: *Falckenberg*, Das Buch von der Lex Heinze, 1900.

<sup>132</sup> Die Regelung ging damit in Bezug auf die Landtage weiter als Art. 42 Abs. 3 GG heute.

<sup>133</sup> *Doemming/Füsslein/Matz*, JÖR 1 (1951), 346, 363.

parlamentarischen Rat nur geringfügigen redaktionellen Änderungen.<sup>134</sup> Während Art. 42 Abs. 1 GG keiner Diskussion unterlag, gab es bzgl. Art. 42 Abs. 3 GG eine Diskussion, ob auf einen subjektiven oder objektiven Wahrheitsbegriff abzustellen ist, wobei sich der objektive Wahrheitsbegriff letztlich durchsetzen konnte.<sup>135</sup> Bislang hat der Bundestag von der Möglichkeit, gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG die Öffentlichkeit auszuschließen, keinen Gebrauch gemacht.

## **II. Demokratisches Regierungssystem als Rahmen für die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages**

Die Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit hängen wesentlich von der Art der grundgesetzlichen demokratischen Herrschaftsform, des parlamentarischen Systems und der Stellung des Bundestages sowie seiner Aufgaben und Funktionen ab.<sup>136</sup> Eine Annäherung an die grundgesetzliche Öffentlichkeitsfunktion kann daher nur gelingen, wenn zunächst das Regierungssystem des Grundgesetzes mit Blick auf die Parlamentsöffentlichkeit dargestellt wird.<sup>137</sup> Darüber hinaus ist (kurz) auf die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG einzugehen, da diese in erheblicher Weise den Gestaltungsspielraum des Bundestages in Bezug auf die Ausgestaltung der Parlamentsöffentlichkeit vorgibt.

### **1. Volkssouveränität und repräsentative Demokratie des Grundgesetzes**

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ein sozialer und demokratischer Rechtsstaat und sieht das Prinzip der Volkssouveränität, das Prinzip der Repräsentation und ein parlamentarisches Regierungssystem vor.

Die demokratische Grundordnung des Grundgesetzes basiert hierbei auf dem Prinzip der Volkssouveränität, das verlangt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.<sup>138</sup> Insofern muss sich die staatliche Willensbildung vom Volke zu den Staatsorganen und nicht andersherum vollziehen.<sup>139</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss jede Ausübung staatlicher Gewalt auf den Willen des Volkes rückführbar sein und ihm gegenüber jederzeit verantwortet werden.<sup>140</sup> Dem Volk muss im Wege durchgehender Legitimations-, Autorisations- und Verantwortungszusammenhänge ein effektiver Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt möglich sein.<sup>141</sup> Diese Legitimations-, Autorisations- und Verantwortungszusammenhänge werden zunächst durch die Wahl zum Deutschen

---

<sup>134</sup> Dies., JöR 1 (1951), 346, 363 f.

<sup>135</sup> Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 9.

<sup>136</sup> So auch in Bezug auf die Parlamentsfunktion der Kontrolle: Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 120.

<sup>137</sup> So in Bezug auf die „Öffentlichkeit im demokratischen Gemeinwesen“ auch: Häberle, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 128 f.

<sup>138</sup> Vgl. hierzu Dreier, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 60 ff.

<sup>139</sup> BVerfGE 20, 56, 99; 44, 125, 139 f.; 85, 264, 284 f.

<sup>140</sup> BVerfGE 83, 60, 72; 77, 1, 40; 93, 37, 66; 107, 59, 87.

<sup>141</sup> Dreier, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f.

Bundestag gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sowie durch durchgehende Einflussnahme- und Einwirkungsmöglichkeiten des Volkes in Form eines ständigen, begleitenden und wechselseitigen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozess hergestellt und später im Wege sog. personell-demokratischer, sachlich-inhaltlicher und institutioneller bzw. funktioneller Legitimationsketten an die anderen Staatsorgane vermittelt.<sup>142</sup>

Die Herrschaft des Volkes wird in der grundgesetzlichen Ordnung insofern nicht unmittelbar, sondern (mittelbar) im Wege repräsentativer Demokratie verwirklicht.<sup>143</sup> Direktdemokratische Elemente, sieht man von den Ausnahmebestimmungen der Art. 29, Art. 118 S. 2, Art. 146 GG ab, sind nicht vorgesehen, stattdessen vertritt gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der Bundestag als Parlament der Bundesrepublik Deutschland das Volk innerhalb der staatlichen Willensbildung. Die Entscheidungen des Parlaments mögen insofern in einem politisch-ideologischen Sinne dem Volk zugerechnet werden und damit als „hypothetischer Volkswille“<sup>144</sup> gelten, rechtlich gesehen ist der parlamentarische Wille und Beschluss jedoch einzig dem Staat zuzurechnen.<sup>145</sup> Hieraus ergibt sich, dass weder der „tatsächliche Volkswille“ (wie auch immer dieser zu messen sein soll) und der „Parlamentswille“ verfassungsrechtlich übereinstimmen müssen, noch dass der „tatsächliche Volkswille“ rechtlich über die Entscheidungen, Kompetenzen und Zuständigkeiten des Bundestages disponieren kann.<sup>146</sup> Verfassungsrechtlich ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „nur“, dass der Bundestag zum einen das Organ ist, durch das das Volk als nicht handlungsfähige Einheit in einem sozialtechnischen und insbesondere rechtlichen Sinne als Staatsorgan innerhalb des Staates vertreten wird und damit Handlungsfähigkeit erlangt, und zum anderen, dass alle Staatsgewalt, um demokratisch legitimiert zu sein, durch den Bundestag vermittelt und dem Volk gegenüber verantwortlich werden muss.<sup>147</sup>

Die demokratische Ordnung des Grundgesetzes zeichnet sich hierbei durch eine offene und pluralistische Herrschaftsstruktur, eine konkurrierende politische Willensbildung sowie politische

---

<sup>142</sup> Vgl. *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f. und 109 ff.; *Pieroth*, in: Erbguth (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 195, 197; *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, S. 170; BVerfGE 20, 56, 98 und 113; 29, 154, 164 f.; 44, 125, 139 f.; vgl. für die Legitimationsketten: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 120 ff.

<sup>143</sup> Vgl. *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2008, Ordner 10, Art. 38 Rn. 23 ff.

<sup>144</sup> *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 1.

<sup>145</sup> *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2008, Ordner 10, Art. 38 Rn. 33.

<sup>146</sup> *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 1.

<sup>147</sup> *Ders.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 4.



Repräsentation aus.<sup>148</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die „staatliche Ordnung der freiheitlichen Demokratie [...] systematisch auf die Aufgabe der Anpassung und Verbesserung und des sozialen Kompromisses angelegt sein [muss]; sie muss insbesondere Missbräuche der Macht hemmen. Ihre Aufgabe besteht wesentlich darin, die Wege für alle denkbaren Lösungen offenzuhalten, und zwar jeweils dem Willen der tatsächlichen Mehrheit des Volkes für die einzelnen Entscheidungen Geltung zu verschaffen, aber diese Mehrheit auch zur Rechtfertigung ihrer Entscheidungen vor dem ganzen Volke, auch vor der Minderheit, zu zwingen. Dem dienen die leitenden Prinzipien dieser Ordnung wie auch ihre einzelnen Institutionen.“<sup>149</sup> Vor allem der Bundestag stellt hiernach das Organ bzw. die Institution dar, in dem die Kompromissfindung vorstättgehen soll.<sup>150</sup>

Aus der im Grundgesetz angelegten Offenheit und Pluralität der Herrschaftsstruktur folgt zugleich jedoch auch, dass es ist nicht Aufgabe des parlamentarischen Systems sein kann, widerstreitende Interessen im Wege der Diskussion „logisch“ aufzulösen und damit das Gemeinwohl (vermeintlich) rational zu bestimmen, sondern es muss plurale und widerstreitende Interessen gegeneinander abwägen und im Wege des Kompromisses ausbalancieren.<sup>151</sup> Die verschiedenen pluralen, sich gegenüberstehenden Interessen können innerhalb des Staates und seiner Institutionen auch nicht zu einem übergeordneten oder abstrakt zu bestimmenden Gemeinwohl im Sinne der *Smend'schen* Integrationslehre<sup>152</sup> integriert und damit quasi „aufgelöst“ werden. Dem Grundgesetz liegt kein abstrakt oder einheitlich zu bestimmendes, sondern ein offenes, auf pluralen Interessengegensätzen aufbauendes Gemeinwohlverständnis zugrunde, dessen Ausrichtung im Wege des mehrheitsfähigen Kompromisses von Fall zu Fall neu ausgehandelt werden muss.<sup>153</sup> Das Grundgesetz ist in Bezug auf die Normativität der Herrschaft somit prinzipiell wertneutral.<sup>154</sup> Dem Gesetzgeber ist es in den Grenzen der Verfassungsordnung hierbei aufgegeben, das Gemeinwohl normativ zu bestimmen.<sup>155</sup>

Aus diesem Grund bleibt auch für solche Repräsentationstheorien kein Raum, die in der Repräsentation eine höhere Art des Seins oder eine übergeordnete Wertvorstellung sehen,<sup>156</sup> in denen erst die wahre Natur oder Einheit der Nation/des Volkes zum Ausdruck komme.<sup>157</sup> Vor allem in den

---

<sup>148</sup> Häberle, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 129.

<sup>149</sup> BVerfGE 5, 85, 198.

<sup>150</sup> Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), 9, 25.

<sup>151</sup> Ders., VVDStRL 16 (1958), 9, 25; so auch bereits Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, 1926, 30 ff.

<sup>152</sup> Vgl. Smend, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, 475.

<sup>153</sup> BVerfGE 5, 85, 198; Häberle, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 129.

<sup>154</sup> Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, 257 ff.

<sup>155</sup> Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2006, Band IV, § 71 Rn. 71; Martens, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 185.

<sup>156</sup> Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, 44 ff.; Krüger, Allgemeine Staatslehre, <sup>2</sup>1966, 232 ff.; Schmitt, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208 ff.

<sup>157</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 4; Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 39 f.; Meyer, VVDStRL 33 (1974), 69, 77 f.; Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 5 Rn. 9 ff.



zwanziger und dreißiger Jahren, aber auch noch in den fünfziger und sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts gab es starke Strömungen innerhalb des deutschen Staatsrechts, Repräsentation in diesem Sinne, als auf die Schaffung oder Darstellung einer höheren Einheit gerichtetes Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat zu verstehen. Hierbei vertraten insbesondere *Schmitt* und *Leibholz* die Ansicht, dass die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung unabdingbares Wesensmerkmal parlamentarischer Repräsentation sei.<sup>158</sup> Wie gezeigt, ist es historisch jedoch nicht zutreffend, dass sich Parlamentsöffentlichkeit und repräsentative Versammlungen zwingend bedingen.<sup>159</sup> Vielmehr ist historisch gesehen nicht die Parlamentsöffentlichkeit, sondern das freie Mandat das prägende Merkmal repräsentativer Versammlungen.<sup>160</sup> Darüber hinaus kann aber auch inhaltlich die These der Wesentlichkeit parlamentarischer Öffentlichkeit bei *Schmitt* und *Leibholz* nicht überzeugen.<sup>161</sup> Bei beiden beruht die Annahme der Wesentlichkeit der Öffentlichkeit auf der These, dass ein repräsentatives System auf die Darstellung einer höheren politischen Einheit des Volkes ausgerichtet sei.<sup>162</sup> Repräsentation wird hierbei nicht als (simple) Vertretung der Staatsbürger innerhalb der Staatswillensbildung, sondern als Sichtbarmachung eines unsichtbaren (höheren) Seins (der Einheit des Volkes) verstanden.<sup>163</sup> Eine solche unsichtbare und höhere Einheit bedürfe insofern jedoch für ihre Wahrnehmbarkeit und Existenz der Öffentlichkeit und setze damit die Parlamentsöffentlichkeit als immanente Bedingung voraus.<sup>164</sup> Die Überzeugungskraft der Symbiose zwischen Repräsentation und parlamentarischer Öffentlichkeit hängt dabei entscheidend von der Annahme einer im Parlament zu repräsentierenden politischen Einheit des Volkes ab. Für eine solche die Einheit des Volkes oder eine transzendente Wertgemeinschaft darstellende Repräsentationstheorie bleibt nach der grundgesetzlichen Ordnung jedoch kein Raum.<sup>165</sup> Dem Grundgesetz liegt keine Repräsentationstheorie zugrunde, die in der Repräsentation eine höhere Art des Seins oder eine übergeordnete Wertvorstellung<sup>166</sup> aufweist, in der erst die wahre Natur oder Einheit der Nation/des Volkes zum Ausdruck kommt.<sup>167</sup> So wenig das Grundgesetz ein einheitliches Gemeinwohlverständnis aufweist, so

<sup>158</sup> Vgl. *Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, <sup>6</sup>1985; *ders.*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208 ff. sowie 316; *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, 44 ff und 176 ff.

<sup>159</sup> Siehe hierzu bereits B I 2 b.

<sup>160</sup> *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 210 ff.

<sup>161</sup> Vgl. auch *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, 1971, 65 ff.

<sup>162</sup> Vgl. hierzu auch *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 182 ff.

<sup>163</sup> *Schmitt*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208 ff. und 316; *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, 44 ff. und 176 ff.

<sup>164</sup> *Schmitt*, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 208 ff. und 316; *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, 44 ff. und 176 ff.

<sup>165</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Wefelmeier*, Repräsentation und Abgeordnetenmandat, 1991.

<sup>166</sup> Vgl. *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, <sup>2</sup>1966, 232 ff.

<sup>167</sup> *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 4; *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland,

wenig lässt sich im grundgesetzlichen Staat und in seinen Institutionen eine abstrakt bestimmbare, homogen-übergeordnete (staatliche) Einheit vorfinden oder schaffen.<sup>168</sup> In einer interessenpluralen Gesellschaft bleiben (auch im Staat) die verschiedenen, sich widersprechenden Gegensätze bestehen und können nicht zu einer allgemein akzeptierten oder allgemein zu bestimmenden Einheit zusammengefasst, aufgehoben oder repräsentiert werden.<sup>169</sup> Die Repräsentation einer politischen Einheit ist eine reine Fiktion, die sich weder nachweisen noch überzeugend begründen lässt.<sup>170</sup> Weder ist es verständlich, warum im Parlament eine höhere Art des Seins repräsentiert oder gefunden werden soll, noch ist diese Art der Repräsentation historisch nachweisbar oder verfassungsrechtlich in irgendeiner Weise aufgegeben.<sup>171</sup> Die Repräsentation in einem staatsrechtlichen Sinne dient nicht der Darstellung einer Wertgemeinschaft oder einer politischen Einheit, da sie dieses gar nicht leisten kann, sondern sie muss zumindest staatsrechtlich als (grundsätzlich inhaltsleeres) „rechtstechnisches Zurechnungsverhältnis“<sup>172</sup> verstanden werden.

Aus diesen Gründen lassen sich mit Blick auf das Grundgesetz auch nicht Theorien bzgl. eines vermeintlich (ur-)demokratischen Prinzips einer Identität von Herrschenden und Beherrschten begründen.<sup>173</sup> Demokratisch-repräsentative Herrschaft unter dem Grundgesetz kann und will die Differenzierung von Herrschenden und Beherrschten nicht aufheben, sondern will staatliche Herrschaft durch umfassende demokratische Teilhabe- und Kontrollmöglichkeiten in Abhängigkeit vom Volk bringen.<sup>174</sup> Die demokratisch-repräsentative Ordnung des Grundgesetzes verlangt gerade nicht die größtmögliche Unmittelbarkeit der Herrschaft oder die Realisierung weitestgehend fiktiver Identitätsvorstellung, sondern baut auf einer umfassenden und vermittelten demokratischen Legitimation durch Teilhabe und Kontrolle auf.<sup>175</sup>

Übersteigerten Repräsentations- wie Identitätstheorien ist zudem entgegenzuhalten, dass in komplexen, arbeitsteiligen und eine größere Anzahl an Mitgliedern umfassenden Gesellschaften die Führung der Geschäfte durch (gewählte) Organe die einzige der Fülle und Komplexität der Aufgaben

---

<sup>168</sup>1995, § 13 Rn. 39 f.; Meyer, VVDStRL 33 (1974), 69, 77 f.; Hofmann/Dreier, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 5 Rn. 9 ff.

<sup>169</sup>Vgl. Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), 9, 25; Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 245.

<sup>170</sup>Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, 168 f.; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31 (1973), 179, 237; Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), 9, 25.

<sup>171</sup>So auch Wefelmeier, Repräsentation und Abgeordnetenmandat, 1991, 62 ff.; Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 32.

<sup>172</sup>Wefelmeier, Repräsentation und Abgeordnetenmandat, 1991, 62 ff.

<sup>173</sup>Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2008, Ordner 10, Art. 38 Rn. 25.

<sup>174</sup>Vgl. Meyer, VVDStRL 33 (1974), 69, 79.

<sup>175</sup>Badura, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2008, Ordner 10, Art. 38 Rn. 29.

<sup>176</sup>Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 40.

angemessene Organisationsform ist, die die notwendige Handlungsfähigkeit und Kontinuität sowie eine angemessene Arbeitsteilung und Spezialisierung der Gesellschaft gewährleisten kann.<sup>176</sup>

## **2. Parlamentarisches Regierungssystem sowie Funktion, Aufgabe und Stellung des Deutschen Bundestages**

Neben den Prinzipien der Volkssouveränität und der demokratischen Repräsentation sieht das Grundgesetz ein parlamentarisches Regierungssystem vor. Unter einem parlamentarischen Regierungssystem versteht man eine Herrschaftsform, bei der die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängt.<sup>177</sup> Das Grundgesetz bestimmt das parlamentarische Regierungssystem nicht ausdrücklich, gleichwohl sind dessen Hauptelemente – die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag (Art. 63 GG), die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers sowie die Ernennung der Minister durch den Bundeskanzler (Art. 64, Art. 65 GG) und vor allem die Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag (Art. 67, Art. 68 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 GG) – verfassungsrechtlich fixiert.<sup>178</sup>

Der Deutsche Bundestag ist hierbei als Parlament der Bundesrepublik Deutschland zentraler Akteur des grundgesetzlichen parlamentarischen Regierungssystems. Es ist oberstes Staatsorgan und das einzige Staatsorgan auf Bundesebene, welches unmittelbar vom Volk gewählt und damit unmittelbar demokratisch legitimiert ist. Das Grundgesetz legt die einzelnen Funktionen und Aufgaben der staatlichen Organe verfassungsrechtlich fest, über die auch der Bundestag als verfassungsändernder Gesetzgeber nur bedingt verfügen kann (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG). Da sich die Aufgaben und Kompetenzen der staatlichen Organe aus dem Grundgesetz ergeben, steht dem Bundestag weder eine Kompetenzvermutung zu seinen Gunsten zu, noch kann er sich als „ranghöchstes“ Staatsorgan bezeichnen. Auch sieht das Grundgesetz weder einen allumfassenden Parlamentsvorbehalt noch eine Organsouveränität des Bundestages vor. Die Stellung, Kompetenzen und Aufgaben des Bundestages sowie der anderen obersten Staatsorgane ergeben sich alleine aus der grundgesetzlichen Zuständigkeits- und Kompetenzaufteilung. Hiernach lassen sich die Gesetzgebungsfunktion (vgl. Art. 70 ff. GG), die Kretionsfunktion (vgl. beispielsweise Art. 63 und 94 GG), die Kontrollfunktion (vgl. beispielsweise Art. 42, 44, 45b GG, indirekt auch in der Überschrift zu Art. 45d GG erwähnt) sowie die Öffentlichkeitsfunktion (vgl. Art. 42 GG) als Funktionen des Deutschen Bundestages ausmachen, wobei diese kaum trennscharf voneinander zu trennen sind.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Meyer, VVDStRL 33 (1974), 69, 81; ebenso Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 80; vgl. auch Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 3 ff.

<sup>177</sup> Oppermann, VVDStRL 33 (1975), 9, 9 f.

<sup>178</sup> Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 36.

<sup>179</sup> Siehe für diesen Absatz m. w. N. Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 1 ff. und 15.

Neben diesen mehr oder weniger ausdrücklich durch das Grundgesetz vorgesehenen Zuständigkeiten und Funktionen ergibt sich aus dem in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG festgelegten demokratischen Grundsatz („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“), dass der Bundestag maßgeblichen Anteil an der „Gesamtaufgabe demokratischer Gesamtleitung, Willensbildung und Kontrolle“ haben muss.<sup>180</sup> Der Bundestag hat insofern und in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung die Staatsleitung „zur gesamten Hand“ wahrzunehmen.<sup>181</sup>

Das Grundgesetz geht weiterhin im Verhältnis von Legislative, Exekutive und Judikative von einem verschränkten Gewaltenteilungsverständnis aus. Hiernach sieht das Grundgesetz keine strikte Gewaltenteilung, sondern eine auf Kontrolle, Mäßigung und Hemmung gerichtete Gewaltenverschränkung bzw. Gewaltenbalancierung vor.<sup>182</sup> Innerhalb dieses gewaltenverschränkenden Verhältnisses ergeben sich die Beziehungen der einzelnen Staatsorgane zueinander sowie die sich teilweise gegenüberstehenden, teilweise ergänzenden Aufgaben und Funktionen aus der grundgesetzlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung des Grundgesetzes.<sup>183</sup> Während sich im konstitutionellen Staat Parlament und eine vom Parlament unabhängige Regierung gegenüberstanden,<sup>184</sup> geht das Grundgesetz im Gegensatz dazu von einem parlamentarischen Regierungssystem aus, bei dem die Regierung jederzeit vom Parlament abgelöst werden kann und damit vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist (vgl. Art. 63, 67, 68 GG). Die Bundesregierung muss sich demnach gegenüber dem Bundestag gemäß Art. 65, 67 GG verantworten und kann ggf. auch durch den Bundestag mittels des konstruktiven Misstrauensvotums abgelöst werden.<sup>185</sup> Hieraus wird in der Regel auch die Kontrollfunktion und -befugnis des Gesamtparlaments gegenüber der Bundesregierung hergeleitet.<sup>186</sup>

Zur Sicherung des nach Art. 63, 67, 68 GG erforderlichen Vertrauensverhältnisses kommt es regelmäßig zu einer engen personellen und sachlichen Verzahnung von Parlamentsmehrheit und Regierung.<sup>187</sup> Infolgedessen liegen vielfache Überschneidungen zwischen Regierung und Bundestag

---

<sup>180</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>20</sup>1995, S. 572; ausführlich hierzu: Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979.

<sup>181</sup> Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), 9, 38.

<sup>182</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 8.

<sup>183</sup> Ders., in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 8.

<sup>184</sup> Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 83 und 91 ff.

<sup>185</sup> Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, 201 f.

<sup>186</sup> Dass., Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, 201 f.

<sup>187</sup> Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 15.

vor.<sup>188</sup> Die Mitglieder des Kabinetts sind beispielsweise in der Regel auch Abgeordnete.<sup>189</sup> Sachlich wiederum bestehen Überschneidungen, indem beispielsweise die Bundesregierung gemäß Art. 80 GG zum Erlass von Rechtsverordnungen berechtigt ist und damit im materiellen Sinne eine Funktion der Gesetzgebung ausübt.<sup>190</sup> Realistisch gesehen stehen sich damit grundsätzlich nicht Regierung und Parlament gegenüber, sondern Regierung und Parlamentsmehrheit bilden das Gegenstück zur Opposition.<sup>191</sup>

Diese weitgehende Verschränkung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung hat auch Auswirkungen auf die Kontrollfunktion des Bundestages.<sup>192</sup> Sie umfasst hierbei sowohl rechtliche wie auch politische Kontrollmaßstäbe. Demgegenüber läge ein (verkürztes) Verständnis von der Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages vor, wenn diese auf eine nachträgliche Aufdeckung, Überprüfung und ggf. Sanktionierung der Regierungsentscheidungen reduziert wird. Eine solche rein nachträglich zu verstehende Kontrolle ist, wie *Krebs* aufgezeigt hat, kaum mit der dem Bundestag zufallenden Teilhabe an der Gesamtaufgabe „Staatsleitung“ vereinbar. Der Bundestag ist angesichts der Teilhabe an der Gesamtaufgabe „Staatsleitung“ nicht nur auf eine nachträgliche Missbilligung und Sanktionierung bereits getroffener exekutiver Entscheidungen beschränkt, sondern muss vielmehr aktiv in den Entscheidungsprozess eingebunden und an diesem beteiligt werden. Gerade der Parlamentsvorbehalt sowie der Vorbehalt des Gesetzes sind Ausdruck dieser notwendigen Beteiligung des Parlaments. Funktion von Kontrolle ist daher eine fortlaufende (mal vorbeugend, mal mitlaufend, mal nachfolgend zu verstehende) Feststellung „der Maßstabsgemäßheit oder -widrigkeit des kontrollierten staatlichen Verhaltens“. Kontrolle ist insofern „eine Funktion grundsätzlich jedes parlamentarischen Entscheidungsprozesses“ und kann kaum von anderen parlamentarischen Funktionen sinnvoll getrennt werden.<sup>193</sup> Hierbei umfasst der Kontrollbereich des Bundestages den gesamten Bereich der von ihm zu verantwortenden Staatstätigkeit.<sup>194</sup>

Auf das konkrete Kontrollverhältnis zwischen Bundestag und Regierung bezogen bedeutet das, dass die parlamentarische Kontrolle der Aufdeckung der Entscheidungsprämissen der Regierung dient, deren Bewertungen den eigenen gegenüberstellt und mit den eigenen Soll-Werten vergleicht und überprüft.<sup>195</sup> Hierbei bedeutet die Einbeziehung der Opposition in die Kontrollfunktion des Parlaments

---

<sup>188</sup> Vgl. *Meyer*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, § 4 Rn. 29 ff.

<sup>189</sup> *Schneider*, in: *Benda* (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 15.

<sup>190</sup> Vgl. *Achterberg*, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 100.

<sup>191</sup> *Schneider*, in: *Benda* (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 18.

<sup>192</sup> Vgl. zur Kontrollfunktion ausführlich: *Krebs*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, 120 ff.

<sup>193</sup> Siehe für diesen Absatz *ders.*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, 135 ff., 140 ff., 164 ff.

<sup>194</sup> *Morlok*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), *Grundgesetz*, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 43.

<sup>195</sup> *Krebs*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, 161 f.

eine Pluralisierung der Kontrollmaßstäbe, da dem Kontrollmaßstab der Regierungsmehrheit die Kontrollmaßstäbe der Opposition gegenübergestellt werden.<sup>196</sup> Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus: „Weil die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung unerlässlich ist (vgl. Art. 63 und 67 bis 69 GG), obliegt die parlamentarische Kontrolle der Regierung nicht nur dem Parlament als Ganzem, sondern insbesondere und gerade auch den Abgeordneten und Fraktionen, die nicht die Regierung tragen. Als parlamentarische Opposition stellen sie die natürlichen Gegenspieler von Regierung und regierungstragender Mehrheit dar (sog. neuer oder innerparlamentarischer Dualismus [...]).“<sup>197</sup> Damit bleibt die Kontrollfunktion Aufgabe des gesamten Parlaments, gleichwohl wird die Kontrollfunktion durch die Opposition bzw. den einzelnen Abgeordneten ergänzt und im Sinne einer Entscheidungsrationalt t verbessert.<sup>198</sup> Zwar nimmt auch die Regierungsmehrheit eine Kontrolle der Regierungsarbeit vor, indem sie im Regelfall informell bzw. in nichtöffentlichen Kontrollverfahren wie beispielsweise Fraktionssitzungen, Ausschusssitzungen etc. auf den Entscheidungsprozess der Regierung einwirkt, gleichwohl kann diese Art der informellen bzw. nichtöffentlichen Kontrolle angesichts der vielfältigen Verschränkungen zwischen Regierung und Regierungsmehrheit kaum als unvoreingenommen und umfassend gelten.<sup>199</sup> Damit sich Kontrolle jedoch nicht in einer gesteigerten Form der Kooperation zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit erschöpft, bedarf es einer Einbeziehung der Opposition.<sup>200</sup> Die informelle Kontrolle der parlamentarischen Regierungsmehrheit muss folglich durch eine öffentliche Kontrolle der Opposition ergänzt werden, die als fortlaufendes Mittel der Kritik an Missständen, als Artikulation vernachlässigter Interessen und als Demonstration alternativer politischer Lösungsvorschläge zu verstehen ist.<sup>201</sup>

Zuletzt ist das Verhältnis zwischen Parlament, Abgeordneten und Parteien von wesentlicher Relevanz zur Bestimmung des grundgesetzlichen Parlamentarismus. Entgegen teilweise anderslautender Meinungen in der Literatur kann nach dem Grundgesetz nicht von einem Parteienstaat *Leibholz'scher* Prägung ausgegangen werden.<sup>202</sup> Zwar sind die Parteien in Art. 21 GG ausdrücklich verfassungsrechtlich normiert und wirken „bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ (Art. 21 Abs. 1 GG). Sie wirken hierbei als Integrationsfaktoren unterschiedlicher Interessen, bereiten

---

<sup>196</sup> Ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 161 f.

<sup>197</sup> BVerfGE 142, 25 Rn. 87.

<sup>198</sup> Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 133 und 161 f.

<sup>199</sup> Ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 158 f. und 161 f.; Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 17 f. und 92.

<sup>200</sup> Vgl. Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 92.

<sup>201</sup> Dass., in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 92.

<sup>202</sup> Hierzu insbesondere Leibholz, DVBL 1951, 1 ff.; vgl. auch Dieterich, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 57 ff.

die Parlamentswahlen vor, nehmen unterschiedliche Meinungen und Interessen auf, artikulieren sie und versuchen diese politisch um- und durchzusetzen.<sup>203</sup> Zudem beeinflussen sie nicht unerheblich die staatliche und parlamentarische Willensbildung und sind auch an Regierungsbildung sowie -leitung nicht unwesentlich beteiligt. Gleichwohl wäre es eine Überzeichnung der Stellung der Parteien und von Art. 21 Abs. 1 GG, wenn man aus dieser Norm den Parteienstaat und damit eine Inkompatibilität mit dem repräsentativ-parlamentarischen System des Grundgesetzes und dem in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vorgesehenen „freien Mandat“ ableiten wolle.<sup>204</sup> Entgegen der „leibholzischen Parteienstaatsthese“ ist die Annahme, dass der Parteienstaat eine „Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“ bzw. ein „Surrogat der direkten Demokratie im Flächenstaat“ sei und hierdurch einer Identität von Volkswille und Parteimehrheit bestehe,<sup>205</sup> rein fiktiv und entspricht keiner nachweislichen Tatsache.<sup>206</sup> Vielmehr stehen beide Normen in einem sich gegenseitig ergänzenden, jedenfalls aber sich nicht gegenseitig ausschließenden Verhältnis.<sup>207</sup> Bei einer der Verfassungswirklichkeit wie dem Verfassungsrecht hinreichend Rechnung tragenden Auslegung kann das Abgeordnetenmandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht als autarkes, sozial und gesellschaftlich unabhängiges, von Parteieinflüssen freies Mandat aufgefasst werden, sondern es ist als ein soziales, gesellschafts- und parteibezogenes, wenn auch rechtlich nicht von der Partei abhängiges Mandat zu verstehen.<sup>208</sup> Hieraus folgt, dass der Abgeordnete in tatsächlicher sozialer und gesellschaftlicher Weise und insbesondere in Hinblick auf seine Wiederwahlchancen von einer Partei abhängig sein kann, gleichwohl der Abgeordnete rechtlich nur seinem Gewissen unterworfen ist und weder den Anweisungen seiner Partei noch sonstigen gesellschaftlichen Kräften Folge leisten muss und auch bei Nichtbefolgung unmittelbare rechtliche mandatsbezogene Konsequenzen nicht zu befürchten hat.<sup>209</sup>

### **3. Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages**

Zuletzt ist auf die sog. Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages gemäß Art. 39 Abs. 3, 40 Abs. 1 S. 2 GG einzugehen. Gegenstand der Geschäftsordnungsautonomie ist das Recht des

<sup>203</sup> *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 50.

<sup>204</sup> So aber *Leibholz*, DVBL 1951, 1 ff.; *ders.*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, S. 235.

<sup>205</sup> *Leibholz*, DVBL 1951, 1, 3 f.

<sup>206</sup> *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 89; ausführlich hierzu *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 216 ff.

<sup>207</sup> *Kriele*, VVDStRL 29 (1970), 46, 69 f.; *Hofmann/Dreier*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 5 Rn. 42; das Bundesverfassungsgericht geht von einem „gewissen Spannungsverhältnis“ aus: BVerfGE 5, 85, 223; a. A. dagegen: *Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966, 221 ff.; vgl. auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 85.

<sup>208</sup> *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 51 ff.; ebenso auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 89.

<sup>209</sup> Ebenso auch: *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 53; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>20</sup>1995, Rn. 598 ff.



Deutschen Bundestages, seine Arbeitsformen und Verfahren eigenverantwortlich und selbstständig mittels seiner Geschäftsordnung bestimmen zu können. Hierdurch soll zum einen sichergestellt werden, dass der Deutsche Bundestag als Repräsentation des Volkes vor den Einmischungen anderer Verfassungsorgane geschützt wird, und zum anderen sollen die Funktionsfähigkeit des Bundestages sowie eine notwendige Anpassung an veränderte politische wie tatsächliche Gegebenheiten sichergestellt werden. Hierbei hat der Bundestag (in den Grenzen der Verfassung) grundsätzlich das Recht, sich selbst zu organisieren, den Geschäftsgang zu gestalten und die Disziplin im Parlament herzustellen und zu wahren. Hierzu zählen beispielsweise die Gliederung des Parlaments in Fraktionen und Ausschüsse, die Gestaltung von Debatten und Redezeiten sowie die Ordnungsgewalt des Parlamentspräsidenten.<sup>210</sup> Da die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG eine Verfahrensmaxime<sup>211</sup> und damit Teil der Verhandlungen und des Verhandlungsganges des Deutschen Bundestages ist, unterfällt sie als Teil des Geschäftsgangs zur näheren Ausgestaltung der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>212</sup>

Im Rahmen der einzelnen Verfassungsnormen sowie der Geschäftsordnungsautonomie, insbesondere zur Sicherstellung seiner Funktionsfähigkeit,<sup>213</sup> steht dem Bundestag grundsätzlich ein weiterer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu, wie er sich mittels der Geschäftsordnung organisiert, seine Abläufe gestaltet und die Disziplin wahrt. Gleichwohl unterliegen auch die Regelungen der Geschäftsordnung den Vorgaben des Grundgesetzes.<sup>214</sup> Die Grenzen der Gestaltungsmacht des Parlaments sind daher insbesondere im Verfassungsrecht zu finden, so z.B. in der Verfassungsentscheidung für die Parlamentsöffentlichkeit in Art. 42 GG.<sup>215</sup>

Zuletzt gilt es in Bezug auf die Ausgestaltung des Geschäftsganges durch den Bundestag zu beachten, dass dem Bundestag hierbei nicht nur ein weiterer Ermessens- und Gestaltungsspielraum zukommt, sondern es ist zudem davon auszugehen, dass der Bundestag die Regeln der Geschäftsordnung „fair und loyal“ innerhalb der Grenzen der Verfassung ausübt.<sup>216</sup> Die Regeln der Geschäftsordnung sind daher grundsätzlich verfassungsfreundlich auszulegen.<sup>217</sup>

### **III. Öffentlich und Öffentlichkeit als staatsrechtliche Begriffe**

---

<sup>210</sup> Siehe zu diesem Absatz m. w. N. *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 40 Rn. 6.

<sup>211</sup> Siehe hierzu ausführlich auch C III.

<sup>212</sup> Vgl. *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 40 Rn. 89; *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 40 Rn. 72 f.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 40 Rn. 6 f.; für die Einordnung der Parlamentsöffentlichkeit als Verfahrensmaxime: vgl. *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 561 f.

<sup>213</sup> *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 8 f.; *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 40 Rn. 7.;

<sup>214</sup> So auch *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 21.

<sup>215</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 40 Rn. 7.

<sup>216</sup> BVerfGE 1, 144, 149.

<sup>217</sup> BVerfGE 1, 144, 149.



Neben dem parlamentarischen System des Grundgesetzes und bevor die spezifische Öffentlichkeit des Bundestages untersucht wird, erscheint es naheliegend, sich mit den Rechtsbegriffen der Öffentlichkeit und des Öffentlichen auseinanderzusetzen, da diese in einem engen Verhältnis zu der Parlamentsöffentlichkeit im Sinne des Art. 42 Abs. 1 und 3 GG stehen dürften.

Wie *Martens* gezeigt hat, kann der Rechtsbegriff des Öffentlichen und der Öffentlichkeit nicht einheitlich bestimmt werden. Je nach Rechtsmaterie, in der „öffentlich“ oder „Öffentlichkeit“ benutzt werden, können sowohl Adressatenkreis als auch Bedeutung erheblich divergieren. Eine allgemeine Bestimmung rechtlich relevanter Öffentlichkeit ist somit angesichts der Offenheit und Vielschichtigkeit der Begrifflichkeiten kaum möglich und dürfte sich nur abhängig vom konkreten Kontext hinreichend bestimmen lassen. Auf Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne bezogen bedeutet das, dass die Begriffe „öffentlich“ und „Öffentlichkeit“ wesentlich vom Rahmen sowie Zweck abhängen, innerhalb dessen das Grundgesetz diese Begriffe verwendet.<sup>218</sup>

Wort- und begriffsgeschichtlich entwickelte sich der Begriff „Öffentlichkeit“ Mitte des 18. Jahrhunderts aus dem Adjektiv „öffentlich“ und bezeichnete zunächst einen Zustand tatsächlichen Offenseins im Sinne einer allgemeinen Wahrnehmbarkeit und Zugänglichkeit in Abgrenzung zum Geheimen. Zugleich war der Begriff häufig eng mit Wahrheit, Vernunft und Gerechtigkeit verbunden. Im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts verdrängte dann „öffentlich“ zunehmend das ältere Adjektiv „gemein“ (aus dem Griechischen *koinos* bzw. aus dem Lateinischen *communis*) und übernahm dessen auf das politische Gemeinwesen gerichtete Bedeutungsinhalte, wie beispielsweise das gemeine/öffentliche Wohl, der gemeine/öffentliche Nutzen oder die gemeine/öffentliche Sicherheit.<sup>219</sup>

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wiederum weitete sich der Begriff „Öffentlichkeit“ und nahm zusätzlich den Bedeutungsgehalt von „Publikum“ in sich auf.<sup>220</sup> Unter Publikum bzw. Öffentlichkeit wurde zunächst (nur) eine eher unpolitische, bürgerlich-gebildete Leserschaft gefasst, bevor hierunter zunehmend ein auf das gesamtgesellschaftliche bzw. politische Leben ausgerichtetes Publikum verstanden worden ist. Zu dieser Zeit wurde die Öffentlichkeit auch zum ersten Mal als Trägerin der öffentlichen Meinung verstanden. Zugleich, und in gewisser Weise parallel zur oben dargestellten Entwicklung, kam es im Laufe des 18. und 19. Jahrhunderts aber auch zu einer Engführung von „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“. Hierbei setzte sich innerhalb des Staatsrechts überwiegend eine Gleichsetzung der Begriffe „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“ mit „Staat“ und

---

<sup>218</sup> Siehe für diesen Absatz *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 51 ff. und 59.

<sup>219</sup> Siehe für diesen Absatz *Rinken*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 1988, Bd. IV, 138 f.; vgl. hierzu auch bereits B I 1.

<sup>220</sup> *Ders.*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 1988, Bd. IV, 139; *Holznagel*, VVDStRL 68 (2008), 381, 383 f.

„staatlich“ durch, auch wenn die ursprünglichen bzw. weiteren Bedeutungsinhalte nie ganz verloren gingen.<sup>221</sup>

Aus dieser historischen Entwicklung heraus entstanden die heute geläufigen Bedeutungsinhalte von „Öffentlichkeit“ und „öffentlich“. Hiernach wird „Öffentlichkeit“ oder „öffentlich“ zunächst als allgemeine Zugänglichkeit und Wahrnehmbarkeit verstanden. Als zweiter Bedeutungsgehalt lässt sich „Öffentlichkeit“ im Sinne eines Publikums bzw. als Gesamtheit gesehener Bereich von Menschen auffassen, und zuletzt kann „öffentlich“ als ein das Gemeinwesen betreffendes Adjektiv verstanden werden.<sup>222</sup>

In vorliegender Arbeit stellt sich damit zunächst die Frage, inwieweit „Öffentlichkeit“ oder „öffentlich“ mit „Staat“ und „staatlich“ gleichgesetzt werden muss oder ob diese vor allem im konstitutionellen deutschen Staatsrecht des 19. und 20. Jahrhunderts verankerte Gleichsetzung nicht unter Berücksichtigung der grundgesetzlichen Ordnung als überholt zu gelten hat.

### **1. Öffentlich als Inbegriff des Staatlichen**

Beschäftigt man sich mit den Begriffen des „Öffentlichen“ und der „Öffentlichkeit“ in einem staatsrechtlichen Sinne, stößt man unweigerlich auf die Frage, was das Öffentliche ausmacht, was das Private vom Öffentlichen, was den Staat von der Gesellschaft trennt oder ganz allgemein, wie das Öffentliche Recht zu bestimmen ist.<sup>223</sup>

Ausgangspunkt der Frage ist bzw. war das überkommene Verständnis zwischen einer staatlichen Sphäre, die als Synonym für das Öffentliche galt, und einer gesellschaftlichen Sphäre, die ausschließlich dem Privaten zugeordnet wurde.<sup>224</sup> Preuß nennt diese Diskussion gar „das typusbestimmende Strukturmerkmal des deutschen Verfassungsdenkens seit Hegel“.<sup>225</sup> Nachdem Mitte des 19. Jahrhunderts eine Demokratisierung der deutschen Staaten und damit eine demokratische Legitimierung des staatlichen Handelns gescheitert waren, verschob sich der verfassungsrechtliche Fokus von der Forderung nach umfassender politischer Teilhabe am Staat hin zur Etablierung und Gewährleistung einer „staatsfreien Sphäre“.<sup>226</sup> Mittels rechtsstaatlicher Institutionen wie der Gewaltenteilung, dem Vorrang und der Allgemeinheit des Gesetzes, der Rationalität und

---

<sup>221</sup> Siehe für das Vorangegangene *Rinken*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, <sup>7</sup>1988, Bd. IV, 139.

<sup>222</sup> Siehe für diesen Absatz: *ders.*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, <sup>7</sup>1988, Bd. IV, 138 f.; vgl. auch *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, 11 ff.

<sup>223</sup> Vgl. zusammenfassend: *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31; vgl. zudem *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969; *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971.

<sup>224</sup> Vgl. *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 4 ff.

<sup>225</sup> *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 83.

<sup>226</sup> *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 4; *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 92.

Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns sowie dem öffentlich-rechtsstaatlichen Entschädigungsrecht versuchte das deutsche Staats- und Verfassungsrecht eine staatsfreie, grundrechtlich geschützte Sphäre zu schaffen und diese vor Eingriffen des Staates in „Freiheit und Eigentum“ zu schützen.<sup>227</sup> Von der ursprünglichen Forderung nach einer umfassenden Freiheit mittels Teilhabe am verfassten Staat und damit nach einer „Freiheit im Staat“ blieb nur eine negativ zu verstehende „Freiheit vom Staat“ erhalten.<sup>228</sup> Dies führte zu einem starren und sich verfestigenden Gegensatz zwischen einer staatlich-öffentlichen Sphäre, die mit dem Staat identifiziert und dem öffentlichen Recht zugeordnet wurde, und einer gesellschaftlich-privaten Sphäre, die keinen oder nur einen sehr geringen öffentlichen Bezug aufwies und im Prinzip ausschließlich dem Privatrecht zugerechnet wurde.<sup>229</sup> In diesem Sinne kann durchaus auch von einer Verstaatlichung des Begriffs des Öffentlichen gesprochen werden.<sup>230</sup> Entsprach dieser Dualismus bis 1919 zumindest teilweise noch der (politischen) Realität Deutschlands und war damit Ausdruck der fehlenden Demokratisierung des auf dem monarchischen Prinzip aufbauenden kaiserlichen Obrigkeitsstaates, so war mit der Weimarer Republik und der Einführung des Prinzips der demokratischen Volkssouveränität einem solchen Dualismus der Boden entzogen.<sup>231</sup> Gleichwohl gab es starke Tendenzen innerhalb der deutschen Staats- und Verfassungslehre, die strikte Trennung von Staat und Gesellschaft, von öffentlich und privat auch in der Weimarer Republik und teilweise sogar in den Anfangszeiten der Bonner Republik im Wege sog. Einheits- oder Integrationstheorien aufrechtzuerhalten.<sup>232</sup> Die Demokratisierung des Staates wurde hier zwar nicht länger abgestritten, gleichwohl sollte der Staat als Institution die Schaffung einer über der Gesellschaft stehenden (staatlichen) Einheit<sup>233</sup> repräsentieren bzw. die Integration der verschiedenen partikularen Interessen zu einem übergeordneten Gemeinwohl<sup>234</sup> gewährleisten.<sup>235</sup> Solche Theorien bzw. Annahmen sind jedoch weder mit der Ordnung des Grundgesetzes vereinbar, noch entsprechen sie der Realität einer interessenpluralen Gesellschaft. Wie bereits gezeigt, ist das Grundgesetz auf ein

<sup>227</sup> Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 4; Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 91.

<sup>228</sup> Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 4; Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 92.

<sup>229</sup> Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 111; vgl. auch Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, 84 ff.

<sup>230</sup> Rinken, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, <sup>7</sup>1988, Bd. IV, 140 f.; vgl. auch bereits B III.

<sup>231</sup> Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, S. 89; Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 17; Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 94.

<sup>232</sup> Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, 99 ff.

<sup>233</sup> Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, <sup>9</sup>1993, 204 ff.; Krüger, Allgemeine Staatslehre, <sup>2</sup>1966, 168 ff., 232 ff. und 340 ff.; Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, <sup>3</sup>1966, S. 176.

<sup>234</sup> Vgl. Smend, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, 475-481, 475 ff.

<sup>235</sup> Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969, 99 ff.

Ausbalancieren und Ausgleichen widerstreitender pluraler Interessengegensätze im Wege des mehrheitsfähigen Kompromisses ausgerichtet und weist gerade keine abstrakt bestimmbare, homogen-übergeordnete (staatliche) Einheit auf. Ebenso wenig kann im Wege der Integration der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen der Staat als Instanz zur Herstellung eines abstrakt bzw. übergeordnet zu bestimmenden, allgemeinverbindlichen Gemeinwohls verstanden werden. Die pluralen Interessengegensätze werden nicht im Staat in ein übergeordnetes Gemeinwohl integriert oder geeint und damit quasi aufgelöst, sondern sind weiterhin existent und können allenfalls im Wege des demokratischen, mehrheitsfähigen Kompromisses, der auf einem offenen Prozess politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung beruht, ausgeglichen werden.<sup>236</sup> Mit Ablehnung übergeordneter bzw. transzendenter Einheits- oder Integrationstheorien erübrigt sich aber auch ein dualistisches Verständnis von Staat und Gesellschaft und damit zugleich auch die strikte Gleichstellung von staatlich und öffentlich.<sup>237</sup> Das Grundgesetz sieht in der gesellschaftlichen und staatlichen Sphäre demnach keine sich gegenüberliegenden, voneinander pauschal zu trennenden Bereiche, sondern geht von einem engen Bedingungs- und Funktionszusammenhang aus.<sup>238</sup> Ridder spricht insofern von einem „Verhältnis der Zuordnung, der gegenseitigen Annäherung, Beeinflussung und Durchdringung“.<sup>239</sup> Gleichwohl bedeutet dies nicht, dass beide Sphären identisch wären.<sup>240</sup> Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus: „Willensbildung des Volkes und Bildung des staatlichen Willens durch seine verfassten Organe müssen unterschieden werden. Von dieser Unterscheidung geht das Grundgesetz aus.“<sup>241</sup> Das Grundgesetz unterscheidet insofern zwischen einer gesellschaftlichen und einer staatlichen Sphäre, fordert zugleich aber eine ständige Wechselwirkung zwischen beiden Sphären ein.<sup>242</sup> Unabhängig davon, wo genau die Grenzziehung vorzunehmen und wie diese zu bestimmen ist, lässt sich für die vorliegende Arbeit jedenfalls feststellen, dass „öffentlich“ unter dem Grundgesetz nicht als Synonym für „staatlich“ verwendet werden kann.

## **2. Öffentlichkeit im Sinne allgemeiner Zugänglichkeit**

---

<sup>236</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B II 1.

<sup>237</sup> Vgl. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, 1969; Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971.

<sup>238</sup> Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 26.

<sup>239</sup> Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S. 14.

<sup>240</sup> Vgl. Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 44 ff.; Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S. 14.

<sup>241</sup> BVerfGE 20, 56, 98.

<sup>242</sup> Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 31 Rn. 44; vgl. auch BVerfGE 20, 56, 98; 44, 125, 139 f.

Kann „öffentlich“ somit nicht als Synonym für „staatlich“ erhalten, stellt sich zunächst die Frage, was in einem konkreten staatsrechtlichen Sinne unter „öffentlich“ und „Öffentlichkeit“ im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit zu verstehen ist.

Vielfältige Normen des Grundgesetzes sehen eine grundsätzliche Öffentlichkeit und damit eine allgemeine Zugänglichkeit des staatlichen Handelns ausdrücklich vor (vgl. beispielsweise Art. 21 Abs. 1 S. 4, Art. 42 Abs. 1, Art. 44 Abs. 1 S. 1, Art. 52 Abs. 3 S. 3 GG). Auch *Smend* versteht die Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne insofern historisch wie auch teleologisch als eine Zugänglichkeit zu den allgemeinen Interessen, da in einer demokratischen Gesellschaft alle gesamtgesellschaftlichen Dinge per Definition öffentliche Dinge seien.<sup>243</sup> Er bezeichnet dies als „formelle Publizität allen in einem sachlichen Sinne öffentlichen Lebens“.<sup>244</sup> Auch wenn eine allgemeine Zugänglichkeit und damit eine prinzipielle Öffentlichkeit des staatlichen Handelns laut *Kempen* „evident“<sup>245</sup> seien und dem verfassungstheoretisch wohl auch zugestimmt werden muss, stellt sich gleichwohl die Frage, wie sich dies aus dem Grundgesetz herleiten lässt.

Nähert man sich der Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne daher zunächst mit Hilfe des Demokratieprinzips an, so ist mit *Häberle* festzustellen, dass die Ausübung staatlicher Gewalt durch Exekutive, Legislative und Judikative in einem demokratischen Staat eine genuine Ausübung öffentlicher Gewalt und öffentlicher Funktion ist, denn Öffentlichkeit ist eine unabdingbare Voraussetzung demokratischer Willensbildung sowie demokratischer Delegations- und Verantwortungszusammenhänge.<sup>246</sup> Das Prinzip der Volkssouveränität gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG verlangt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht.<sup>247</sup> Infolgedessen muss sich die staatliche Willensbildung vom Volke zu den Staatsorganen und nicht andersherum vollziehen.<sup>248</sup> Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert dies, indem es verlangt, dass die Ausübung staatlicher Gewalt auf den Willen des Volkes rückführbar sein muss und ihm gegenüber jederzeit verantwortet wird.<sup>249</sup> Dem Volk muss im Wege durchgehender Legitimations-, Autorisations- und Verantwortungszusammenhänge ein effektiver Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt möglich sein.<sup>250</sup> Diese Legitimations-, Autorisations- und Verantwortungszusammenhänge werden zunächst durch die Wahl zum Deutschen Bundestag gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG hergestellt und später im Wege sog. personell-demokratischer, sachlich-inhaltlicher und institutioneller bzw. funktioneller

---

<sup>243</sup> *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 465 ff.

<sup>244</sup> *Ders.*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 466.

<sup>245</sup> *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, S. 178.

<sup>246</sup> *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 130 ff.

<sup>247</sup> Vgl. hierzu *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 60 ff.

<sup>248</sup> BVerfGE 20, 56, 99; ferner auch BVerfGE 44, 125, 139 f.; 85, 264, 284 f.

<sup>249</sup> BVerfGE 83, 60, 72; 77, 1, 40; 93, 37, 66; 107, 59, 87.

<sup>250</sup> *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f.

Legitimationsketten an die anderen Staatsorgane vermittelt.<sup>251</sup> Die Parlamentswahlen stellen damit den für die „Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt“ dar.<sup>252</sup>

Voraussetzung für eine freie, demokratisch legitime Wahl ist neben der Freiheit des Entscheidungsvorgangs selbst ein offener und freier Kommunikations- und Willensbildungsprozess, der eine freie Entscheidungsfindung überhaupt erst ermöglicht.<sup>253</sup> Ein solcher offener Kommunikations- und Willensbildungsprozess bedarf wiederum ausreichender Informationen über das politische Geschehen, über die wesentlichen Handlungen des Staates und seiner Organe und die jeweilige Verantwortlichkeit.<sup>254</sup> Die grundsätzliche Öffentlichkeit des staatlichen Handelns im Sinne einer allgemeinen und freien Zugänglichkeit ist insofern notwendige Bedingung für einen offenen und freien Kommunikations- und Willensbildungsprozess sowie zwingende Voraussetzung einer freien Wahl.

Gleichwohl erschöpft sich in der grundgesetzlichen repräsentativen Demokratie die Teilhabe des Volkes nicht in der Wahlentscheidung, vielmehr verlangt das Grundgesetz darüber hinaus einen ständigen, begleitenden und wechselseitigen Kommunikations- und Meinungsbildungsprozess in Form von Kontrolle, Kritik und Revision.<sup>255</sup> Voraussetzung hierfür ist aber wiederum, dass die staatlichen Beratungs- und Entscheidungsprozesse prinzipiell öffentlich sind<sup>256</sup> und dem Volk damit die nötigen Informationen zugänglich sind, um eine effektive Teilhabe und auch demokratische Kontrolle vornehmen zu können.<sup>257</sup> Die Öffentlichkeit staatlichen Handelns sowie der öffentliche und freie Kommunikationsprozess stellen folglich integrale Bestandteile der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes dar.<sup>258</sup>

Neben einer aus dem Demokratieprinzip zu begründenden Öffentlichkeit lässt sich Öffentlichkeit oder eine Publizität staatlichen Handelns auch aus dem im Grundgesetz verankerten (materiellen)

---

<sup>251</sup> Vgl. *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 109 ff.; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 120 ff.

<sup>252</sup> BVerfGE 20, 56, 113; 29, 154, 164 f.

<sup>253</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 17; *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 ff.; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2004, Band II, § 24 Rn. 68; *Sommermann*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Art. 20 Rn. 83 f.

<sup>254</sup> Vgl. auch *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 60 f.

<sup>255</sup> *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f. und 116 ff.; vgl. *Pieroth*, in: Erbguth (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 195, 197; *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, S. 170.

<sup>256</sup> BVerfGE 40, 237, 249; 40, 296, 327; 70, 324, 354 ff., insb. 358; 84, 304, 329; 89, 155, 185; 97, 350, 369 f.; 103, 44, 63 ff.

<sup>257</sup> Vgl. *Pieroth*, in: Erbguth (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 195, 197 f.; so auch in Bezug auf die Gerichtsöffentlichkeit: BVerfGE 103, 44, 63 ff.

<sup>258</sup> *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 77; vgl. auch *Häberle*, in: *ders.* (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, 126.

Rechtsstaatsprinzip herleiten.<sup>259</sup> Neben anderen Aspekten sind die Rechtssicherheit und mit ihr Elemente, die auf die Verlässlichkeit der Rechtsordnung abzielen, Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips.<sup>260</sup> Hierzu zählt, dass staatliche Hoheitsakte so klar, bestimmt und beständig sein müssen, dass der Bürger sich hinreichend hierauf einstellen und verlassen kann.<sup>261</sup> Andernfalls und ohne ein Mindestmaß an Verlässlichkeit bleibt staatliches Handeln für den Bürger unvorhersehbar, unverständlich, unberechenbar und damit willkürlich.<sup>262</sup> Dies setzt zunächst voraus, dass Gebote und Verbote zur Kenntnis genommen werden können und Rechtsnormen zumindest in ihrem Kern allgemein zugänglich verkündet und damit publik gemacht werden.<sup>263</sup> „Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden [...]. Verkündung bedeutet regelmäßig, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können.“<sup>264</sup>

Nachdem aufgezeigt werden konnte, dass sich die Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip her- und ableiten lässt, lässt sich gleichsam feststellen, dass sich die demokratische Öffentlichkeit, bestehend aus Zugänglichkeit, Möglichkeit der Einsichtnahme, Teilnahme und Kontrolle, und die rechtsstaatlich zu fordernde Öffentlichkeit, ausgerichtet auf Nachvollziehbarkeit, Verlässlichkeit sowie Realisierung von Verantwortlichkeit und Kontrolle, gegenseitig vertiefen und ergänzen.<sup>265</sup> Ziel demokratischer wie auch rechtsstaatlicher Öffentlichkeit ist somit in erster Linie die Herstellung und Gewährleistung von Legitimations-, Autorisations-/Delegations- und Verantwortungszusammenhängen durch Öffentlichkeit, rationale Nachvollziehbarkeit sowie Kontrolle.<sup>266</sup> Das Bundesverfassungsgericht führt insofern auch aus, dass „das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) [verlangen], dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“<sup>267</sup>

### **3. Öffentlichkeit im Sinne eines Publikums**

---

<sup>259</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 32 ff. und 51 ff.

<sup>260</sup> Ders., in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 50.

<sup>261</sup> Ders., in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 50.

<sup>262</sup> Ders., in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 50.

<sup>263</sup> Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 159 ff.; BVerfGE 65, 283, 291.

<sup>264</sup> BVerfGE 65, 283; 291; vgl. hierzu auch Butzer, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band V, Art. 82 Rn. 1 ff.

<sup>265</sup> Rinken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, 275 f.

<sup>266</sup> Häberle, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 130.

<sup>267</sup> BVerfGE 40, 296, 327.



Neben Öffentlichkeit im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit kann Öffentlichkeit auch als Gesamtheit gesehener Bereich von Menschen, in dem etwas allgemein bekannt geworden und allen zugänglich ist, bzw. als Publikum verstanden werden.<sup>268</sup> Für *Smend* ist dieser Bereich „Voraussetzung eines jeden öffentlichen Lebens“.<sup>269</sup> Man spricht in einem staatsrechtlichen Zusammenhang häufig von der Öffentlichkeit als Trägerin der nur schwerlich zu definierenden öffentlichen Meinung.<sup>270</sup> Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet hierbei zwischen der Bildung der öffentlichen Meinung als Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes auf der einen Seite und der Staatswillensbildung auf der anderen Seite.<sup>271</sup> Während sich das oben erläuterte Öffentlichkeitsgebot im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit an die Staatswillensbildung richtet, stellt sich vorliegend die Frage, was das Grundgesetz unter der Öffentlichkeit im Sinne eines Publikums bzw. unter Öffentlichkeit als Gesamtheit gesehener Bereich von Menschen, in dem etwas allgemein bekannt geworden und allen zugänglich ist, versteht.

Zunächst ist grundsätzlich das Staatsvolk gemäß Art. 20 Abs. 2 GG als Trägerin der Staatsgewalt in einem staatsrechtlichen Sinn die Öffentlichkeit bzw. das Publikum und damit zugleich erster Adressat von Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne (vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“).<sup>272</sup>

Gleichwohl ist die demokratisch zu verstehende Öffentlichkeit im Sinne eines Publikums und in einem „nicht staatsorganschaftlichen“ Sinne mehr als nur die Gesamtheit der Staatsbürger, sie ist als ein Kommunikationsbereich zu verstehen, in dem Ansichten und Meinungen artikuliert und geformt werden können, in dem sich die öffentliche Meinung bildet und damit überhaupt erst entsteht.<sup>273</sup> Die Öffentlichkeit als Trägerin der öffentlichen Meinung ist jedoch zugleich auch kein fassbares, einheitliches Gebilde oder gar eine handlungsfähige Einheit.<sup>274</sup> Sie ist weder tatsächlich (auch nicht demoskopisch) zu messen, noch kann sie als einheitlicher Volkswille betrachtet werden. Es gibt nicht die eine Öffentlichkeit als Trägerin der öffentlichen Meinung, sondern unter der interessenpluralen Ordnung des Grundgesetzes muss von unzähligen, sich ständig neu formierenden und auflösenden, mal in die eine Richtung, mal in eine andere Richtung neigenden, mal übereinstimmenden, mal widersprechenden Öffentlichkeiten oder kurz von einer pluralistisch strukturierten Öffentlichkeit

---

<sup>268</sup> Vgl. für den Wortlaut bereits oben B III.

<sup>269</sup> *Smend*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 466.

<sup>270</sup> Vgl. für die fehlende einheitliche Definition der öffentlichen Meinung: *Kloepfer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 42 Rn. 1 f.; *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 190 ff.

<sup>271</sup> BVerfGE 8, 104, 113 ff.; 20, 56, 97 ff.

<sup>272</sup> So auch *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 250; *ders.*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, <sup>7</sup>1988, Bd. IV, 141; vgl. hierzu auch *Marcic*, in: Ehmke/Abendroth (Hrsg.), Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag, 1969, S. 267, 276 ff.

<sup>273</sup> Vgl. auch *Isensee*, Der Staat 20 (1981), 161, 166.

<sup>274</sup> *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 254.

ausgegangen werden.<sup>275</sup> Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts besteht die „öffentliche Meinungsbildung und Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes“ aus den „vielfältigen, sich möglicherweise widersprechenden, ergänzenden, gegenseitig beeinflussenden Wertungen, Auffassungen und Äußerungen des Einzelnen, der Gruppen, der politischen Parteien, Verbände und sonstigen gesellschaftlichen Gebilde, die ihrerseits von einer Vielzahl von (politisch relevanten) Tatsachen, zu denen auch Entscheidungen des Staates und Äußerungen und Maßnahmen staatlicher Organe gehören, beeinflusst sind“.<sup>276</sup> Gerade die Grundrechte der Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, aber beispielsweise auch die Öffentlichkeitsvorschriften der Art. 17, Art. 21 Abs. 1 S. 4, Art. 42 Abs. 1, Art. 44 Abs. 1 S. 1, Art. 52 Abs. 3 S. 3 GG verdeutlichen den Anspruch des Grundgesetzes, einen offenen Kommunikationsprozess innerhalb der Gesellschaft zu ermöglichen, und zwingen den Staat auch dazu, diesen nötigenfalls zu schützen und zu fördern.<sup>277</sup> Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus: „Der Grundgesetzgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. [...] Das durch Art. 5 GG gewährleistete Recht der freien Meinungsäußerung, Presse-, Rundfunk-, Fernseh- und Filmfreiheit sind für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend. Art. 5 GG garantiert auch die freie Bildung der öffentlichen Meinung. Aus dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung ergibt sich ein grundsätzliches Recht der freien politischen Betätigung. Meinungsfreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Petitionsrecht sichern die Freiheit der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Art. 21, 38 und 28 GG schützen zusätzlich die freie Willensbildung des Volkes.“<sup>278</sup>

Zusammenfassend lässt sich damit ausführen, dass Öffentlichkeit im Sinne eines Publikums sich zum einen auf die Staatsbürger als Adressaten bezieht, zum anderen als offener, prinzipiell staatsferner Kommunikationsbereich zu verstehen ist, indem sich die pluralen Ansichten und Meinungen der Gesellschaft artikulieren und formen können. Dieser Kommunikationsbereich steht in einem Wechselverhältnis zur staatlichen Willensbildung, indem es die Staatswillensbildung beeinflusst und zugleich auch von dieser beeinflusst wird.

#### **4. Öffentlich im Sinne einer auf die Allgemeinheit bezogenen, normativen Kategorie**

Zuletzt stellt sich die Frage, inwiefern Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne normative, auf die Allgemeinheit bezogene Inhalte aufweist.

---

<sup>275</sup> Ders., Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 254.

<sup>276</sup> BVerfGE 8, 104, 113.

<sup>277</sup> Häberle, in: ders. (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 138 f.

<sup>278</sup> BVerfGE 20, 56, 97 f.

Zunächst muss nochmals festgestellt werden, dass jedenfalls von dem Glauben an die „Heilswirkung“ staatsrechtlicher Öffentlichkeit als Garant für materielle Gerechtigkeit, Richtigkeit oder Wahrheit angesichts eines „Jahrhundert[s] ernüchternder massenpsychologischer Erfahrungen und Theorien“ nicht viel übrig geblieben ist.<sup>279</sup> Es wäre daher missverständlich, wenn man annähme, staatsrechtliche Öffentlichkeit führe materielle Gerechtigkeit, Richtigkeit und Wahrheit herbei.<sup>280</sup> Öffentlichkeit mag zwar der Rationalisierung von Herrschaft dienen und kann insofern ggf. auch zur Verwirklichung von materieller Gerechtigkeit, Richtigkeit und Wahrheit beitragen. Die Öffentlichkeit des demokratischen Prozesses kann insofern jedoch allenfalls die Voraussetzungen zur Verwirklichung von materieller Gerechtigkeit, Richtigkeit und Wahrheit bereitstellen, sie jedoch keinesfalls alleine herbeiführen.<sup>281</sup> Ein öffentliches Verfahren, dass die Akteure dazu zwingt, ihre Interessen öffentlich zu vertreten und zu begründen, sich vor der Allgemeinheit zu rechtfertigen und zu verantworten, mag zwar eher in der Lage sein, die Ausübung der Staatsgewalt auf Gerechtigkeit, Wahrheit und Richtigkeit auszurichten (wie auch immer man diese Kategorien messen will), als dies ein Verfahren wäre, bei dem eine solche Art von Begründung, Rechtfertigung und Verantwortlichkeit fehlt, gleichwohl kann Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne dies weder garantieren noch herbeiführen.<sup>282</sup>

Kann damit Öffentlichkeit jedenfalls nicht als Garant für Gerechtigkeit, Richtigkeit und Wahrheit verstanden werden, stellt sich dennoch die Frage, ob und inwieweit Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne normative, auf das Gemeinwohl ausgerichtete Inhalte aufweist. Wie oben gezeigt, spiegelt sich im Öffentlichen als Ausdruck einer Gemeinwohlbezogenheit noch ein Rest von dem etymologisch von ihm verdrängten Ausdruck „gemein“ wieder.<sup>283</sup> „Das Öffentliche“ wird dann dahingehend verstanden, dass es das Gemeinsame, das Grundlegende, das, was zur Verwirklichung des Zusammenlebens erforderlich ist und alle gemeinsam angeht, also die *salus publica* umfasst.<sup>284</sup> Zu untersuchen wäre insofern, inwieweit die „grundgesetzliche Öffentlichkeit“ normative Vorstellung in Bezug auf die Interessen der Allgemeinheit enthält.<sup>285</sup>

Schon *Stahl* sah das Öffentliche als Ausdruck eines (übergeordneten) Gemeinwohls an: „Öffentlich ist in Wahrheit nicht das, was für das Volk und vollends was durch das Volk und nach seinem Willen besteht, sondern das, was zum Zweck einer höheren Ordnung und kraft eigener innerer Notwendigkeit über dem Volke nicht minder als über dem Fürsten besteht.“<sup>286</sup> So offensichtlich es erscheint, dass

---

<sup>279</sup> *Smend*, in: ders. (Hrsg.), *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, <sup>3</sup>1994, S. 462, 467 f.

<sup>280</sup> Siehe hierzu bereits B I 2 a.

<sup>281</sup> Siehe hierzu B IV 2; vgl. auch *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980, S. 126, 134; *Arnim*, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, 1984, S. 509.

<sup>282</sup> *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980, S. 126, 134; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 16.

<sup>283</sup> Siehe B III; so auch *Martens*, *Öffentlich als Rechtsbegriff*, 1969, 25 ff. und 169.

<sup>284</sup> *Rinken*, *Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem*, 1971, S. 248.

<sup>285</sup> Vgl. *Martens*, *Öffentlich als Rechtsbegriff*, 1969, S. 173.

<sup>286</sup> *Stahl*, *Die Philosophie des Rechts*, 1. Bd., <sup>3</sup>1856, S. 566.

eine staatliche bzw. öffentliche Ordnung auf das Gemeinwohl und nicht auf partikuläre Interessen ausgerichtet sein sollte, so schwierig ist es jedoch, hieraus konkret etwas in Bezug auf eine Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne abzuleiten. Abstrakt ist auch das Grundgesetz auf das Gemeinwohl ausgerichtet, was man beispielsweise an Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG sehen kann, wonach eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt werden kann.<sup>287</sup> Ebenso lässt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Eingriff in die Grundrechte nur dann rechtfertigen, wenn dies „zum gemeinen Wohl unerlässlich“ ist.<sup>288</sup> Gleichwohl kann in Bezug auf das Grundgesetz allenfalls von einem prozessualen Gemeinwohl ausgegangen werden, jedenfalls kann Öffentlichkeit in einem staatsrechtlichen Sinne selbst das Gemeinwohl weder bestimmen noch eine Ausrichtung des staatlichen Handelns auf das Gemeinwohl garantieren.<sup>289</sup>

Wie bereits oben gezeigt, basiert das Grundgesetz auf dem Prinzip der demokratischen Volkssouveränität und ist auf den Ausgleich und das Ausbalancieren der unterschiedlichen pluralen Interessengegensätze im Wege des Kompromisses ausgerichtet und lehnt jede Art von übergeordnetem, rational zu bestimmendem oder deliberativ zu ermittelndem Gemeinwohlverständnis ab.<sup>290</sup> Das Gemeinwohl ist keine von der konkreten Gesellschaft abgelöste, keine abstrakt oder deliberativ zu bestimmende Kategorie, sondern bedarf der menschlichen Verwirklichung.<sup>291</sup> Moderne Staatlichkeit beruht auf rationaler, vernünftiger, nachvollziehbarer und gerechter Herrschaft,<sup>292</sup> ist jedoch in Bezug auf die Normativität der Herrschaft prinzipiell wertneutral und fußt auf einem offenen und prozeduralen Gemeinwohlverständnis.<sup>293</sup> Das Grundgesetz überlässt es damit dem Gesetzgeber, in den Grenzen der Verfassungsordnung das Gemeinwohl zu bestimmen.<sup>294</sup> Der Gesetzgeber ist berufen, das Gemeinwohl von Fall zu Fall auszuhandeln. Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus: „Der Gesetzgeber kann auch Gemeinschaftsinteressen zum Anlass von Berufsregelungen nehmen, die ihm nicht in diesem Sinne ‚vorgegeben‘ sind, die sich vielmehr erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt. In solchen Fällen kann das Bundesverfassungsgericht die Berufsregelungen nicht schon deswegen beanstanden, weil die ihnen zugrundeliegenden politischen Auffassungen umstritten sind. Das Gericht ist insoweit auf die Prüfung beschränkt, ob die öffentlichen Interessen, deren Schutz die gesetzliche

---

<sup>287</sup> *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 170.

<sup>288</sup> BVerfGE 7, 377, 405.

<sup>289</sup> Vgl. hierzu *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, 260 f.; *ders.*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 186 ff.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 20.

<sup>290</sup> Siehe B II 1.

<sup>291</sup> *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 259.

<sup>292</sup> *Smend*, in: *ders.* (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, <sup>3</sup>1994, S. 462, 470.

<sup>293</sup> *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, 257 ff.

<sup>294</sup> *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2006, Band IV, § 71 Rn. 71; *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 185.

Regelung dient, überhaupt Gemeinschaftswerte von so hohem Rang darstellen können, dass sie eine Einschränkung der freien Berufswahl rechtfertigen. Den Anschauungen des Gesetzgebers hierüber darf es die Anerkennung nur versagen, wenn sie offensichtlich fehlsam oder mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar sind.“<sup>295</sup>

Muss demnach von einem prozeduralen, prinzipiell wertneutralen Gemeinwohlverständnis des Grundgesetzes ausgegangen werden, kann auch die staatsrechtliche Öffentlichkeit jedenfalls keine darüber hinausgehenden, auf ein übergeordnetes Gemeinwohl ausgerichteten normativen Inhalte aufweisen. Insofern gilt das Gleiche wie in Bezug auf Gerechtigkeit, Richtigkeit und Wahrheit. Staatsrechtliche Öffentlichkeit kann die Ausrichtung der Staatsgewalt auf das Gemeinwohl weder garantieren noch herbeiführen, sondern allenfalls hierzu beitragen.

#### **IV. Funktionen der Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages**

Nachdem die parlamentarische Öffentlichkeit in Deutschland historisch sowie ideengeschichtlich dargestellt wurde und das parlamentarische System sowie der Öffentlichkeitsbegriff in einem staatsrechtlichen Sinne skizziert worden sind, kann nun die Funktion der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes untersucht werden.

In der Literatur wird die Öffentlichkeitsfunktion in Anlehnung an *Bagehot*<sup>296</sup> häufig als eine von vier grundlegenden Funktionen des Bundestages aufgeführt.<sup>297</sup> Es bleibt jedoch regelmäßig unklar, warum die Öffentlichkeitsfunktion als eigenständige und damit herausgehobene Funktion wahrgenommen und beispielsweise als „Herzstück“<sup>298</sup> des Parlamentarismus bezeichnet wird. Will man die konkrete grundgesetzliche Bedeutung parlamentarischer Öffentlichkeit bestimmen und sich nicht nur auf allgemeine verfassungs-, staats- und/oder demokratietheoretische Ausführungen beschränken, kann dies nur gelingen, wenn die Funktion der Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages im Einzelnen aus den Normen, dem Gesamtzusammenhang und den konkreten Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes abgeleitet und bestimmt wird.<sup>299</sup>

Dem folgend bietet sich zunächst Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als Anknüpfungspunkt für die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages an, da diese die einzige Norm (neben der Spezialvorschrift zu Untersuchungsausschüssen in Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG) im III. Abschnitt des

---

<sup>295</sup> BVerfGE 13, 97, 107.

<sup>296</sup> *Bagehot*, The English Constitution, <sup>6</sup>1891, 130 ff.

<sup>297</sup> Vgl. *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 15; *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 38 Rn. 47; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 26; einschränkend bzgl. einer eigenständigen Funktion: *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 30 ff.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 1.

<sup>298</sup> *Kißler*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 1.

<sup>299</sup> Vgl. *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 31..

Grundgesetzes zum Bundestag ist, die einen unmittelbaren Bezug zwischen Bundestag und Öffentlichkeit aufweist. Nach dem Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG handelt der Bundestag öffentlich. Daneben stellt Art. 42 Abs. 3 GG wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse von jeder Verantwortlichkeit frei. Auch wenn damit Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG durchaus prägnant gefasst ist, können aus dem Wortlaut selbst kaum verfassungsrechtliche Aussagen hinsichtlich der drei wesentlichen Begriffe „Bundestag“, „verhandeln“ und „öffentlich“ gewonnen werden. Schon der Begriff „Bundestag“ ist nicht so eindeutig, wie es auf den ersten Blick erscheint. So ist umstritten, ob hierunter nur das Plenum zu verstehen ist oder nicht auch die Ausschüsse des Deutschen Bundestages gemeint sind.<sup>300</sup> Was „öffentlich“ in einem staatsrechtlichen Sinn wiederum bedeutet, kann angesichts der vielfältigen staatsrechtlichen Bedeutungsinhalte von „öffentlich“ und „Öffentlichkeit“ ebenfalls kaum aus dem Wortlaut alleine gewonnen werden.<sup>301</sup> Zuletzt dürfte auch die Bedeutung von „verhandeln“ wesentlich vom verwendeten (staats- und parlamentsrechtlichen) Kontext geprägt werden. So gewinnt beispielsweise das Bundesverfassungsgericht die konkrete Bedeutung des Begriffs „verhandeln“ nicht alleine aus dem Wortlaut, sondern im Wege einer teleologischen und systematischen Auslegung unter besonderer Berücksichtigung der (normativen) Stellung des Deutschen Bundestages als Vertretung des Volkes: „Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Bundestag die Vertretung des Volkes ist, in der die Fragen der Staatsführung, insbesondere der Gesetzgebung, in Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten zu erörtern sind. Der Ausdruck ‚verhandeln‘, den das Grundgesetz in Art. 42 verwendet, um die Tätigkeit des Bundestags zu bezeichnen, hat diesen Sinn.“<sup>302</sup>

Ist somit der Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 GG für eine konkrete Bestimmung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages recht unergiebig, kann sich dem konkreten Inhalt und der Bedeutung der Öffentlichkeitsfunktion nur im Wege der Auslegung und mithilfe des juristischen Methodenkanons, insbesondere unter Berücksichtigung des Gesamtzusammenhangs der Verfassung und der Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes, angenähert werden.<sup>303</sup> Auch wenn ein Rückgriff auf den Gesamtzusammenhang sowie die Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes angesichts ihrer natürlichen Unschärfe nur in Grenzen zulässig sein kann, will man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, mittels einer auf Verfassungsprinzipien aufbauenden Auslegung rechtspolitisch Wünschenswertes

---

<sup>300</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 38 ff.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 2; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 2 ff.; *ders.*, in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 2; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 22 ff.

<sup>301</sup> Vgl. Ausführlich B III.

<sup>302</sup> BVerfGE 10, 4, 12.

<sup>303</sup> So auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 21.

durchsetzen zu wollen, ist angesichts der begrenzten (unmittelbaren) Aussagekraft von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ein anderes Vorgehen kaum erfolgversprechend.<sup>304</sup> Vorliegend sollen daher zunächst die Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes herausgearbeitet werden, um sich sodann auf Grundlage dieser Funktionsanalyse den konkreten Inhalten von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu widmen.

Zuletzt sei noch angemerkt, dass die einzelnen Funktionen der Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages nicht isoliert und getrennt voneinander zu verstehen sind. Vielmehr dürften sich die Funktionen in unterschiedlichster Konstellation überschneiden, sich gegenseitig ergänzen und bedingen. Die nachfolgende Kategorisierung ist daher weder verfassungsrechtlich zwingend noch abschließend zu verstehen.

## **1. Demokratische Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit**

### **a) Öffentlichkeit als Teilhabefunktion**

Will man parlamentarische Öffentlichkeit zunächst mit Blick auf eine politische Teilhabe herleiten und damit im Sinne einer Teilhabefunktion verstehen, bieten sich als Ausgangspunkt das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG zum Ausdruck kommende Demokratieprinzip und die Herstellung und Gewährleistung demokratischer Volkssouveränität an.

Wie bereits herausgearbeitet,<sup>305</sup> verlangt das grundgesetzliche Prinzip der Volkssouveränität, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, sich vom Volke zu den Staatsorganen vollzieht.<sup>306</sup> Die Ausübung staatlicher Gewalt muss jederzeit auf den Willen des Volkes rückführbar sein und dem Volke gegenüber verantwortet werden.<sup>307</sup> Das Volk muss, wie *Jerschke* es ausdrückt, „Quelle und Mündung aller Legitimitätsströme im Gemeinwesen“ sein.<sup>308</sup> Wesentliche Voraussetzung zur Realisierung des Prinzips der Volkssouveränität ist demnach eine auf Teilhabe aufbauende, durchgehende demokratische Legitimation der ausgeübten Staatsgewalt.<sup>309</sup>

Aus dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz demokratischer Legitimation leitet *Kißler* dann auch die Notwendigkeit der Parlamentsöffentlichkeit ab: „Wenn ‚die Staatsgewalt [...] von der Volksüberzeugung als rechtmäßig angesehen‘, d. h. legitimiert sein soll, so bedarf dies des Vertrauens. Vertrauen aber entsteht durch Kommunikation. Dies setzt Information voraus. Information aber bedarf weitergehender Publizität.“<sup>310</sup> Auch wenn dies grundsätzlich plausibel erscheint, ist es

---

<sup>304</sup> Vgl. für die Verwendung von Verfassungsprinzipien als Auslegungshilfe *Reimer*, Verfassungsprinzipien, 2001, S. 315; vgl. hierzu auch *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Einführung) Rn. 14.

<sup>305</sup> Siehe B III 2.

<sup>306</sup> *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 60 ff.; BVerfGE 20, 56, 99; 44, 125 (139 f.); 85, 264, 284 f.

<sup>307</sup> BVerfGE 83, 60, 72; 77 1, 40; 93, 37, 66; 107, 59, 87.

<sup>308</sup> *Jerschke*, ZParl 3 (1972), 516, 517.

<sup>309</sup> *Morlok*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a.* (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 1.

<sup>310</sup> *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 65; vgl. auch *Eckert*, Transparenz im Gesetzgebungsprozess, 2004, S. 42.



gleichwohl für eine konkrete Bestimmung der Öffentlichkeitsfunktion unter dem Grundgesetz erforderlich, zu verstehen, was das Grundgesetz unter Legitimität und Legitimation versteht und in welchem Zusammenhang die Parlamentsöffentlichkeit des Bundestages hierzu steht. Insofern muss zunächst das grundgesetzliche Verständnis von Legitimität und Legitimation näher untersucht werden.<sup>311</sup>

#### ***aa) Legitimität und Legitimation unter dem Grundgesetz***

Die Begriffe der Legitimität und Legitimation werden in den Rechts-, Politik- und Sozialwissenschaften nicht einheitlich definiert.<sup>312</sup> Grundsätzlich, und dahingehend besteht weitestgehend Einigkeit, wird unter Legitimität die Rechtfertigung von Herrschaft verstanden.<sup>313</sup> Vorliegend soll daher unter Legitimität eine Eigenschaft bzw. ein Zustand politischer Herrschaft, ihrer Anerkennung und Anerkennungswürdigkeit und unter Legitimation einen Prozess zum Zustandekommen von Legitimität verstanden werden.<sup>314</sup> Die Legitimität politischer Herrschaft ist hiernach gegeben, wenn im Wege von Legitimationsprozessen ein ausreichendes Legitimitätsniveau vermittelt worden ist.<sup>315</sup> Von dieser recht allgemeinen Definition ausgehend, stellt sich die Frage, was die Sozial- und Politikwissenschaften sowie die Staatstheorie und was das Verfassungsrecht unter Legitimität und Legitimation verstehen. Wendet man sich zunächst einer sozial- oder politikwissenschaftlichen Legitimitätsvorstellung zu, versteht diese unter Legitimität gewöhnlich die faktische Anerkennung eines Herrschaftssystems (als rechtmäßig).<sup>316</sup> Beispielsweise *Luhmann* versteht unter Legitimität „eine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen als verbindlich anzuerkennen“. <sup>317</sup> Es wird im Allgemeinen der Frage (meiste empirisch, in eher geringerem Maße normativ)<sup>318</sup> nachgegangen, welche Legitimationsprozesse vorhanden sein müssen, damit Gewaltunterworfenen eine Herrschaft (faktisch und/oder als rechtmäßig) anerkennen. Insbesondere in den Sozial- und Politikwissenschaften wird vielfach der Schwerpunkt auf eine empirische Untersuchung gelegt, ob und weshalb eine politische Ordnung und die darauf beruhende Herrschaft

---

<sup>311</sup> Vgl. hierzu auch *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, 26 ff.; *Hofmann*, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, 47 ff.

<sup>312</sup> Vgl. *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, 26 ff.; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 149 ff.

<sup>313</sup> *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 149.

<sup>314</sup> *Ders.*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 150; vgl. auch *Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, <sup>5</sup>1985, 16 ff., insbesondere 19; *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 34.

<sup>315</sup> Vgl. zur Begrifflichkeit demokratischer Legitimation: *Isensee*, Der Staat 20 (1981), 161, 162 ff.

<sup>316</sup> Auch wenn es bzgl. dieser Definitionen in den Sozial-, Politikwissenschaften oder in der Staatstheorie keine Allgemeinverbindlichkeit gibt, so dürfte dies doch die herrschende Ansicht sein: vgl. *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 149 ff.; *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, 27 f. und 30; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 65; *Scheuner*, ARSP 15 (1981), 1, 8; *Zippelius*, ARSP 15 (1981), 84 ff.; so auch schon *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, <sup>3</sup>1960, 266 ff., insbesondere 278.

<sup>317</sup> *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, <sup>2</sup>1989, S. 28.

<sup>318</sup> Vgl. *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, 35 ff.

tatsächlich akzeptiert werden.<sup>319</sup> Hierbei wird der Fokus häufig auf sog. Output-orientierte Legitimationsmodelle gelegt, also auf Modelle, die bewerten, wie „gut“ die jeweilige Herrschaft ausgeübt wird.<sup>320</sup>

Betrachtet man Legitimität und Legitimation dagegen aus der Perspektive des Grundgesetzes, zielt dieses mittels verschiedener Legitimationsprozesse in erster Linie auf die (normative) Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität ab und erhofft sich dadurch, dass die Herrschaftsausübung des Staates vom Volk als rechtmäßig anerkannt wird.<sup>321</sup> Insofern kann von einer „Input-Legitimation“ gesprochen werden.<sup>322</sup> Hierbei wird eine eher normative Perspektive gewählt, die weniger auf einer tatsächlichen Anerkennung als auf einer Billigungswürdigkeit nach rechtlichen und moralischen Prinzipien von Herrschaft beruht.<sup>323</sup> Konkret ist die Legitimität der staatlichen Ordnung nach dem Grundgesetz dann gegeben, wenn alle Staatsgewalt im Sinne der grundgesetzlichen Legitimationsprozesse nach dem Prinzip der Volkssouveränität (rechtmäßig) vom Volk ausgeht<sup>324</sup>.

Liegen die Legitimationsprozesse hiernach im durch das Grundgesetz vorgegebenen Maße (sog. effektives demokratisches Legitimationsniveau)<sup>325</sup> vor, ist staats- und verfassungsrechtlich die demokratische Legitimität der Staatsgewalt und damit sowohl der staatlichen Ordnung als auch des staatlichen Handelns gegeben. In Abgrenzung zu einem staatstheoretischen oder politik- und sozialwissenschaftlichen Legitimitätsverständnis kommt es aus verfassungsrechtlicher Sicht daher für die Legitimität der Ausübung der Staatsgewalt grundsätzlich nicht auf eine generelle, empirisch, normativ oder anderweitig zu messende Anerkennung der politischen Ordnung und Entscheidungen durch das Volk, sondern einzig auf die durch die oben beschriebenen (Input-orientierten) Legitimationsprozesse vermittelte Legitimität an.<sup>326</sup> Auch ein gesondertes (wie auch immer man dies messen will) Vertrauen des Volkes in die Staatsordnung oder in die staatliche Herrschaftsausübung ist nach dem Grundgesetz nicht erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht führt dies in Zusammenhang mit dem konstruktiven Misstrauensvotum gemäß Art. 67 GG wie folgt aus: „Demgegenüber ist von Verfassungen wegen festzustellen: Auch der über Art. 67 GG gewählte Bundeskanzler besitzt wegen der Verfassungsmäßigkeit seiner Wahl die volle demokratische Legitimität. Es wäre in Hinblick auf die Bewahrung des demokratischen Rechtsstaats, den das Grundgesetz verfasst hat, ein unverantwortliches Unterfangen, verfassungsmäßige Verfahren mit der Behauptung abzuwerten oder

---

<sup>319</sup> *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 151 ff. und 153 ff.

<sup>320</sup> *Ders.*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 151 ff.; *Morlok*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.)*, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 4.

<sup>321</sup> Vgl. hierzu auch *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 160 ff.

<sup>322</sup> Siehe hierzu *Morlok*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.)*, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 4 und 19 ff.

<sup>323</sup> *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 160.

<sup>324</sup> Siehe hierzu bereits B II 1.

<sup>325</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60, 72; 89, 155, 182; 93, 37, 66 f.; 107, 59, 87.

<sup>326</sup> *Hofmann*, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, 49 f.; vgl. auch *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 50.

auszuhöhlen, sie erforderten daneben weitere Legitimationen. Nach dem Grundgesetz bedeutet verfassungsmäßige Legalität zugleich demokratische Legitimität. Eine andere Auffassung rührt an dem Sinn des demokratischen Grundprinzips der freien Wahl und des repräsentativen freien Mandats der Abgeordneten im Sinne des Art. 38 Abs. 1 GG.<sup>327</sup> Auch wenn die Gleichsetzung von Legalität und Legitimität wenig überzeugend ist und einen Zirkelschluss darstellen dürfte, kann der Aussage des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die Legitimität gleichwohl unter der Prämisse zugestimmt werden,<sup>328</sup> dass für die Wahl des Bundeskanzlers oder auch abstrakt für die Legitimität der Staatsgewalt die Legitimationsprozesse nach der grundgesetzlichen Ordnung ausreichen und es darüber hinaus keiner weiteren Legitimationsprozesse für die Legitimität der Staatsgewalt bedarf. Dieses in gewisser Weise reduzierte bzw. auf Input beschränkte Verständnis von Legitimation und Legitimität wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass neuere pluralistische bzw. alternative (staatsrechtliche) Legitimationsvorstellungen das vom Verfassungsgericht und den größten Teilen der Literatur vertretene Legitimationsmodell als teilweise wenig überzeugend ablehnen und eine Öffnung hin zu einem weiteren, eher sozial- und politikwissenschaftlichen, Output-orientierten Verständnis von Legitimität und Legitimation fordern.<sup>329</sup> Die Kritik am hergebrachten Legitimationsmodell wird im Wesentlichen damit begründet, dass das gängige Modell eine unnötige Engführung von (Input-orientierter) Legitimation aufweise und durch partizipatorische, autonome und/oder plurale Modelle ergänzt oder gar ersetzt werden müsse. Hierbei wird insbesondere die Legitimation der Ausübung der Staatsgewalt mittels der (verfassungsrechtlich) entwickelten Legitimationsketten als unzureichend angesehen, da zwischen der legitimationsstiftenden Wahl und der tatsächlichen Ausübung der Staatsgewalt mitunter so viele Zwischenschritte und unabhängige Entscheidungen lägen, dass von einer effektiven Einwirkung seitens des Volkes nicht mehr gesprochen werden könne und damit die demokratische Legitimation mithin fiktiv bliebe. Zudem werde der Grundsatz der effektiven Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der demokratischen Legitimation nicht ausreichend berücksichtigt. Abhilfe hiergegen sollen ergänzende (meist Output-orientierte) Legitimationsmodelle schaffen, die auf weitergehende Akzeptanz, Einbeziehung und Teilhabe der Gewaltunterworfenen gerichtet sind. So solle die Ausübung der Staatsgewalt (insbesondere bei Verwaltungstätigkeiten) durch die Einbeziehung von Personen besser legitimiert werden, die aufgrund von persönlicher Betroffenheit und Sachnähe einen besonderen Bezug zur jeweiligen Thematik aufweisen oder

---

<sup>327</sup> BVerfGE 62, 1, 43.

<sup>328</sup> So ausführlich und überzeugend: *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 248 ff.

<sup>329</sup> Vgl. ausführlich: *ders.*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 230 ff.; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 29 und 152 ff.

aufgrund besonderen Sachverstands bzw. unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten hierzu besonders qualifiziert sind.<sup>330</sup>

So ambitioniert diese alternativen Legitimationsmodelle daherkommen, so wenig können sie (insbesondere im vorliegenden Kontext) überzeugen, da sie nicht plausibel erklären können, wann und wie diese alternativen Modelle konkret Anwendung finden sollen.<sup>331</sup> Im vorliegenden Kontext müsste insofern beispielsweise zunächst geklärt werden, wann bei einem allgemein gültigen, jeden Staatsbürger nicht nur gegenwärtig, sondern ggf. auch erst in der Zukunft betreffenden Gesetz eine Person eine besondere Betroffenheit oder Sachnähe aufweist, die es gestattet, ihr besondere Partizipationsrechte einzuräumen. Eine solche notwendig vorzunehmende Abgrenzung erscheint kaum möglich, da sich schon eine gegenwärtige, jedenfalls aber eine zukünftige Betroffenheit nicht zuverlässig feststellen lässt. Ferner wäre eine gesonderte Einbeziehung nur schwerlich mit der formellen Egalität aller Staatsbürger vereinbar, da in einem solchen Fall einzelnen Staatsbürgern ein gesteigerter Einfluss auf die Staatsgewalt eingeräumt werden würde.<sup>332</sup> Darüber hinaus richtet sich die Kritik maßgeblich an das Verwaltungshandeln.<sup>333</sup> Nur hier kann die demokratische Legitimation aufgrund der mitunter vielen Zwischenschritte plausibel angezweifelt werden.<sup>334</sup> In Bezug auf den Bundestag dürfte die Kritik dagegen mangels vorhandener Zwischenschritte kaum überzeugen können.

Auch wenn die Kritik in ihren Lösungsansätzen damit kaum zu überzeugen weiß, lässt es sich gleichwohl (auch verfassungsrechtlich) nicht bestreiten, dass eine politische Ordnung nur dann (rechtmäßig) bestehen kann, wenn das Volk diese als zumindest grundsätzlich rechtmäßig anerkennt.<sup>335</sup> Insofern ist die Aussage *Kißlers* zutreffend, dass die Staatsgewalt vom Vertrauen des Volkes abhängt.<sup>336</sup> Gleichwohl kann das Grundgesetz eine solche Anerkennung weder garantieren noch justiziabel überprüfen, sondern muss diese grundsätzlich als gegeben voraussetzen.<sup>337</sup> Dem steht auch nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich feststellt, dass „[d]ie Demokratie des Grundgesetzes [...] – unbeschadet sachlicher Differenzen in Einzelfragen – eines weitgehenden Einverständnisses der

---

<sup>330</sup> Siehe zum vorangegangenen Absatz *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 152 ff.

<sup>331</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 156 f.

<sup>332</sup> Siehe hierzu ausführlich: *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II 157 ff.

<sup>333</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 156 f.

<sup>334</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 156 f.

<sup>335</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 147; *Zippelius*, ARSP 15 (1981), 84, 84 ff.; *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 172 f.

<sup>336</sup> Siehe B IV 1 a.

<sup>337</sup> *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, S. 161; für *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 48, liegt bereits in der Stabilität des Grundgesetzes ein „Ausdruck eines bestehenden Grundkonsenses“.

Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung [bedarf]“.<sup>338</sup> Auch wenn man dieser Aussage grundsätzlich zustimmt, bleibt es zum einen dabei, dass das grundsätzlich notwendige Einverständnis kein Bestandteil der grundgesetzlichen Legitimationsprozesse ist.<sup>339</sup> Zum anderen bedarf es diesbezüglich der Anerkennung, dass es sich bei der Akzeptanz von Herrschaft um eine Metabegrifflichkeit auf der Grenze zwischen Staatsrecht und Staatstheorie/Sozialwissenschaften handelt und damit um eine nicht justiziable Verfassungsvoraussetzung, die zwar für die grundgesetzliche demokratische Volkssouveränität unumgänglich ist, von der Verfassung insofern auch ermöglicht, jedoch nicht garantiert oder erzwungen werden kann.<sup>340</sup> Dies bedeutet, dass das Grundgesetz durch seine gesamte, auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufbauende Verfassungsordnung und insbesondere mittels seiner Input-orientierten Legitimationsprozesse darauf abzielt, Vertrauen dahingehend zu schaffen, dass die politische Ordnung und die sich darauf stützende staatliche Herrschaft vom Volk als rechtmäßig anerkannt wird. Nach der Ordnung des Grundgesetzes kann es neben den Normen und Prinzipien der Verfassung jedoch keinen „Supertatbestand“ des Vertrauens in die Rechtmäßigkeit der politischen Ordnung geben, denn ein solches Vertrauen soll gerade durch die Verfassungsordnung erst geschaffen werden.

Folglich ist es für die Legitimation und Legitimität der Staatsgewalt grundsätzlich unerheblich, ob die Staatsgewalt vom Volk als rechtmäßig anerkannt wird und ob ein von *Kißler* angeführter Vertrauenstatbestand vermittelt durch die Parlamentsöffentlichkeit vorliegt. Zwar dürfte die Parlamentsöffentlichkeit auch damit zu begründen sein, dass sie ein für die Demokratie notwendiges Mittel zur Herstellung eines grundsätzlichen Vertrauens in die Staatsordnung und Staatsgewalt darstellt, gleichwohl ließen sich aus einer solchen Funktionsbegründung und angesichts der mangelnden Bestimmbarkeit eines solch allgemeinen Vertrauenstatbestands kaum konkrete verfassungsrechtliche Aussagen gewinnen.<sup>341</sup>

Folglich bleibt zu untersuchen, ob und inwieweit die Parlamentsöffentlichkeit Gegenstand der staatsrechtlichen Legitimationsprozesse des Grundgesetzes ist und welche Folgerungen sich hieraus für die Bestimmung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergeben.

### ***bb) Legitimation durch Teilhabe und Einwirkung des Volkes***

---

<sup>338</sup> BVerfGE 44, 125, 147.

<sup>339</sup> Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 165 f.

<sup>340</sup> Vgl. *Uhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2006, Band IV, § 82 Rn. 1 ff.; vgl. ebenfalls hierzu und für die Begrifflichkeit der Verfassungsvoraussetzung: *Krüger*, in: Ehmke (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, 1973, S. 285, 285 ff., insb. 293; vgl. auch *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, 35 ff. und 46 ff.; *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, S. 35 ff. und 46 ff.; BVerfGE 89, 155, 185.

<sup>341</sup> Vgl. hierzu auch *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 179 ff.

Nach der Ordnung des Grundgesetzes muss für die Legitimität der staatlichen Ordnung alle Staatsgewalt im Wege der grundgesetzlichen Legitimationsprozesse vom Volke ausgehen. Die Wahl zum Deutschen Bundestag, umfassende Teilhabe- und Kontrollmöglichkeiten<sup>342</sup> sowie ein personell-demokratisch, sachlich-inhaltlich und institutionell bzw. funktionell vermitteltes effektives Legitimationsniveau sind nach dem Grundgesetz ausreichende, aber auch wesentliche Bedingungen für die staatsrechtliche Legitimation und Legitimität der Staatsgewalt und damit zugleich wesentliche Voraussetzung zur Realisierung des Prinzips der Volkssouveränität.<sup>343</sup> Die verfassungsrechtlich garantierten Teilhabe- und Kontrollmöglichkeiten des Volkes zielen damit zugleich auch darauf ab, das Vertrauen des Volkes in die Staatsordnung und die staatliche Herrschaft herzustellen und zu stärken.<sup>344</sup> Erster und zugleich wichtigster Anknüpfungspunkt zur Herstellung und Gewährleistung des Prinzips der Volkssouveränität, demokratischer Legitimation und demokratischer Teilhabe ist nach dem Grundgesetz die Wahl zum Deutschen Bundestag gemäß Art. 38 Abs. 1 GG.<sup>345</sup> Auch wenn die Bundestagswahl der wichtigste Anknüpfungspunkt für die Verwirklichung der Volkssouveränität ist, erschöpfen sich die Teilhaberechte des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt nicht hierin, sondern das Prinzip der Volkssouveränität verlangt vielmehr eine dauerhafte und durchgehende Einbeziehung des Volkes in die staatliche Willensbildung. Eine Reduzierung der Teilhaberechte des Volkes auf den Wahlakt wäre mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes unvereinbar.<sup>346</sup> Ohne umfassende Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten seitens des Volkes würde sich das Prinzip der Volkssouveränität und damit einer Herrschaft von unten nach oben in eine autoritäre Herrschaftsform der Herrschenden von oben nach unten wandeln.<sup>347</sup> Aus diesem Grund verlangt das Grundgesetz und mit ihr die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Teilhabe des Volkes im Wege eines ständigen, begleitenden und wechselseitigen (responsiven) Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesses<sup>348</sup> in Form von Kontrolle, Kritik und Revision komplettiert wird.<sup>349</sup> Es bedarf einer ständigen, umfassenden und komplexen Interaktion, Wechselwirkung und (Rück-)Kopplung zwischen dem Volk und den staatlichen Organen.<sup>350</sup> Die Entscheidungsprozesse müssen durchgehend von der Öffentlichkeit und der öffentlichen Meinung begleitet und beobachtet werden

---

<sup>342</sup> Zur Kontrolle vgl. B IV 1 b.

<sup>343</sup> Vgl. BVerfGE 47, 253, 275 f.; 49, 89, 125; 68, 1, 88 f.; 83, 60, 72; 130, 76 Rn. 165; 135, 155 Rn. 157; 135, 317 Rn. 235.

<sup>344</sup> Vgl. *Schliesky*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, 2004, 173 ff.

<sup>345</sup> BVerfGE 20, 56, 113; 29, 154, 164 f.

<sup>346</sup> *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 186 ff.

<sup>347</sup> *Ders.*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 186 ff.

<sup>348</sup> Vgl. hierzu auch B IV 1 c.

<sup>349</sup> *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f. und 116 ff.; BVerfGE 132, 39, 50; 20, 56, 98 f.; vgl. *Pieroth*, in: *Erbguth* (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 195, 197; *Coelln*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt, 2005, S. 170; *Holznagel*, VVDStRL 68 (2008), 381, 386.

<sup>350</sup> *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 ff.



können; Verantwortlichkeit muss „sinnvoll“ zugerechnet werden können.<sup>351</sup> Kerngedanke bleibt hierbei die Gewährleistung umfassender und effektiver Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten des Volkes auf die staatliche Willensbildung und damit die Sicherstellung eines effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt.<sup>352</sup> Gerade diese ständige Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten schützt und verlangt das Grundgesetz und sieht hierbei neben der in Art. 38 GG verankerten Wahl zum Bundestag zahlreiche weitere Institutionen verfassungsrechtlich auch explizit vor. Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestages und des Bundesrates gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 1 und 52 Abs. 3 S. 3 GG, die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien in Art. 21 GG, das Petitionsrecht in Art. 17 GG<sup>353</sup> sowie die Grundrechte der Meinungs-, Presse-, Rundfunk- und Informationsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG, der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG und der Vereinigungsfreiheit in Art. 9 Abs. 1 GG stellen weitere wesentliche Bausteine zur Ermöglichung und Sicherstellung dieser durchgehenden Teilhabemöglichkeiten dar. Sie eröffnen dem Einzelnen die Möglichkeit, jederzeit selbstständig, mithilfe der Parteien, sonstigen Interessengruppen, der Presse oder auch der öffentlichen Meinung auf die Abgeordneten des Bundestages, die Mitglieder der Bundesregierung etc. und damit auf die staatliche Willensbildung einzuwirken.<sup>354</sup> Gerade die in Art. 5 GG geschützten Kommunikationsfreiheitsrechte schützen und ermöglichen in ihrer „demokratischen“ Ausprägung eine offene und freie Willensbildung der öffentlichen Meinung sowie eine durchgehende Responsivität<sup>355</sup> zwischen einer gesellschaftlichen und staatlicher Willensbildung und sind daher vom Bundesverfassungsgericht als für die Demokratie schlechthin konstituierend angesehen worden.<sup>356</sup> Neben den Kommunikationsgrundrechten muss auch das freie Mandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Ausdruck dieser Teilhabemöglichkeiten verstanden werden. Es soll Einwirkungsmöglichkeiten durch die öffentliche Meinung, Parteien, Verbände, den Bürger etc. auf die Abgeordneten und damit auf die Staatswillensbildung möglichst offen gestalten, indem es ein soziales, gesellschafts- und parteibezogenes, jedoch rechtlich unabhängiges Mandat vorsieht.<sup>357</sup> Das Bundesverfassungsgericht formuliert dies wie folgt: „Demokratie setzt, soll sie sich nicht in einem rein

---

<sup>351</sup> BVerfGE 123, 267, 366.

<sup>352</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152, 204 f.

<sup>353</sup> *Bauer*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2013, Band I, Art. 17 Rn. 7 und 19 ; a.A. in Bezug auf die kommunikative Funktion: *Schmitt Glaeser*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 38 Rn. 12.

<sup>354</sup> Vgl. für die Bedeutung der Kommunikationsfreiheiten: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2013, Band I, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 39 ff.; *Hoffmann-Riem*, in: Denninger/Hoffmann-Riem/Schneider u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: 2001, Band I, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 8 ff.

<sup>355</sup> Siehe zum Begriff der Responsivität auch B IV 1 c; vgl. auch BVerfGE 131, 152, 205; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 29 ff.

<sup>356</sup> BVerfGE 20, 162, 174 f.; 52, 283, 296.

<sup>357</sup> *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 51 ff.; *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 15; ebenso auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 89.



formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus. Dies gilt nicht nur für den Wahlakt selbst, in dem sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen muss. Als gleichermaßen wichtig für die Legitimität demokratischer Ordnung erweist sich der beständige Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften. Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung. Um den Bürger hierzu zu befähigen, bedarf es nicht zuletzt der Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften. Das freie Abgeordnetenmandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG schließt nach alledem die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein.“<sup>358</sup>

### ***cc) Parlamentsöffentlichkeit als Voraussetzung von Teilhabe und Einwirkung***

Eine freie und fundierte Wahlentscheidung sowie die darüber hinausgehenden verfassungsrechtlich gebotenen Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten sind folglich *conditio sine qua non* für die Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität und wären ohne parlamentarische Öffentlichkeit faktisch unmöglich. Eine umfassende und effektive demokratische Teilhabe, sei es nun direkt mittels der Wahl zum Deutschen Bundestag oder indirekt über Verbände, Parteien oder auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, setzt die Zugänglichkeit zu den wesentlichen Informationen über das politische Geschehen im Allgemeinen und im Bundestag im Besonderen voraus.<sup>359</sup> Der Bürger bedarf zur Ausübung seiner Teilhaberechte einer hinreichenden und fundierten Entscheidungsgrundlage. Er muss in die Lage versetzt werden, sich selbstständig und frei eine Meinung über die Staatsgewalt bilden zu können, indem Entscheidungen erklärt und begründet sowie Alternativen artikuliert und dargestellt werden. Da die Parlamentsöffentlichkeit dem Volk Zugang zu den Verhandlungen gewährt, damit Verantwortlichkeit und Nachvollziehbarkeit erzwingt, ermöglicht sie erst eine umfassende und effektive Teilhabe des Volkes an der Staatsgewalt des Bundestages.<sup>360</sup> Eine fundierte und freie Wahlentscheidung sowie umfassende Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten setzen somit zu ihrer tatsächlichen Realisierung die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Deutschen Bundestages voraus, da nur so garantiert wird, dass das Volk die Möglichkeit hat, sich über die auszuübende Staatsgewalt frei und selbstständig zu informieren und auf die Entscheidungen einzuwirken.<sup>361</sup> Hierbei kann die Bedeutung der durch Art. 42 Abs. 1 und 3 GG geschützten und garantierten Parlamentsöffentlichkeit für die Verwirklichung des Prinzips der

---

<sup>358</sup> BVerfGE 132, 39, 50 f.

<sup>359</sup> Vgl. auch *Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 509; vgl. auch bereits B III 2.

<sup>360</sup> So auch *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, 208 f.; *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987, 107 ff.

<sup>361</sup> So auch schon *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 515 f.; *Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 509.

Volkssouveränität kaum hoch genug eingeschätzt werden, wenn man berücksichtigt, dass nach der grundgesetzlichen Ordnung die Parlamentsöffentlichkeit die einzige Norm in Bezug auf den Bundestag ist, die Öffentlichkeit und damit eine selbstständige und freie Zugänglichkeit zur im Bundestag ausgeübten Staatsgewalt erlaubt. In diesem Sinne fungiert die Parlamentsöffentlichkeit als verfassungsrechtliche Institution zur Bereitstellung von frei zugänglichen Informationen, zur Darstellung und Begründung von Entscheidungen und deren Alternativen und ermöglicht hierdurch erst eine fundierte Wahlentscheidung sowie eine umfassende Teilhabe des Volkes. Erst die verfassungsrechtliche Gewährleistung parlamentarischer Öffentlichkeit erlaubt damit die Realisierung des Prinzips der Volkssouveränität und sichert es gegen ein verkürztes Verständnis von Legitimation durch Verfahren ab.<sup>362</sup>

Die materielle Bedeutung parlamentarischer Öffentlichkeit für die Realisierung und Gewährleistung demokratischer Volkssouveränität zeigt sich nicht zuletzt auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wesentlichkeitstheorie und zum Parlamentsvorbehalt. Die Wesentlichkeitstheorie sowie der hiermit im engen Zusammenhang stehende Parlamentsvorbehalt verlangen in ihrer demokratischen Ausprägung<sup>363</sup>, dass der parlamentarische Gesetzgeber „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung [...], alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“ hat und diese nicht an andere Stellen oder Instanzen delegieren darf.<sup>364</sup> Wesentlichkeitstheorie sowie Parlamentsvorbehalt beruhen hierbei auf Überlegungen zur demokratischen Legitimation und sollen ein möglichst hohes Legitimationsniveau für wesentliche Entscheidungen sicherstellen.<sup>365</sup> Dieses hohe Legitimationsniveau wird dadurch gewährleistet, dass zum einen der Bundestag als (einziges) unmittelbar gewähltes Organ und damit als das Organ mit der „direktesten“ demokratischen Legitimation zwingend selbst entscheiden muss, und zum anderen soll mittels der Parlamentsöffentlichkeit eine hinreichende Teilhabe und Einwirkung des Bürgers auf wesentliche staatliche Entscheidungen ermöglicht und sichergestellt werden.<sup>366</sup> Das Bundesverfassungsgericht stellt dies auch ausdrücklich fest, wenn es ausführt: „Entscheidungen von solcher Tragweite [Einschränkung grundrechtlicher Freiheiten und Ausgleich zwischen kollidierenden Grundrechten] müssen aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet,

---

<sup>362</sup> So auch *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 209.

<sup>363</sup> BVerfGE 86, 90, 106 spricht vom „im Demokratieprinzip wurzelnden Parlamentsvorbehalt“.

<sup>364</sup> BVerfGE 49, 89, 126 (st. Rspr.); *ders.*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2007, Band IV, § 101 Rn. 41 ff.; *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 117.

<sup>365</sup> Vgl. hierzu auch *Grzeszick*, Die Verwaltung 2010, 95, 109; *Hofmann*, Legitimität und Rechtsgeltung, 1977, 77 ff.

<sup>366</sup> *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f. und 116 ff.

ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und die Volksvertretung anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären.“<sup>367</sup>

Parlamentarische Öffentlichkeit in Verbindung mit der Wesentlichkeitstheorie und dem Parlamentsvorbehalt soll folglich ein ausreichendes demokratisches Legitimationsniveau durch hinreichende Einwirkungs- und Teilhabemöglichkeiten auf Seiten des Volkes garantieren. Wesentliche Entscheidungen sollen nicht ohne gesellschaftliche Debatte, nicht ohne Begründung, Rechtfertigung und Darstellung von Alternativen sowie nicht ohne Teilhabe des Volkes und damit am Volk „vorbei“ getroffen werden können.<sup>368</sup> Konkret bedeutet das, dass für die Legitimation der im Bundestag ausgeübten Staatsgewalt die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung erforderlich ist, da nur so umfassende Teilhabemöglichkeiten des Volkes sichergestellt werden können.

Ist damit die Parlamentsöffentlichkeit wesentliche Voraussetzung zur Verwirklichung der Teilhabe des Volkes, stellt sich zuletzt die Frage, wie weit der Anspruch des Volkes auf Teilhabe und Einwirkung und der damit grundsätzlich korrespondierenden Parlamentsöffentlichkeit reicht. Auch hier ist zunächst vom Prinzip der Volkssouveränität auszugehen, wonach jede Ausübung von Staatsgewalt auf das Volk rückführbar sein und ihm gegenüber verantwortet werden muss.<sup>369</sup> Unter dem Begriff der Staatsgewalt wird grundsätzlich jede rechtserhebliche Tätigkeit (unabhängig von ihrer Rechtsform) der Staatsorgane und Amtswalter verstanden.<sup>370</sup> Der Begriff erfasst damit grundsätzlich jegliches amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter, einschließlich fiskalischen und organschaftlichen Handelns.<sup>371</sup> Allenfalls konsultative, vorbereitende oder technische Tätigkeiten von geringer Bedeutung können u.U. hiervon ausgenommen werden.<sup>372</sup> Dem folgend müssen sich die Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten des Volkes zur Realisierung und Wahrung des Prinzips der Volkssouveränität somit prinzipiell auf jede Ausübung von Staatsgewalt erstrecken, dies gilt im Grundsatz auch unabhängig von Bedeutung oder Wichtigkeit der jeweiligen Ausübung von Staatsgewalt.

Auf den Bundestag und die Parlamentsöffentlichkeit bezogen, bedeutet dies zunächst, dass sich die Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten und die damit prinzipiell korrespondierende Parlamentsöffentlichkeit grundsätzlich (und erst einmal unabhängig von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG) auf jede im Bundestag erfolgte (rechtserhebliche) Tätigkeit von nicht ganz untergeordneter Bedeutung erstrecken. Gleichwohl, und dies sei einschränkend angemerkt, müssen Teilhabe- und

---

<sup>367</sup> BVerfGE 85, 386, 403 f.; ferner auch BVerfGE 95, 267, 307 f.; 130, 318, 344; 131, 152, 204 f.

<sup>368</sup> So auch *Kißler*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 13 f.

<sup>369</sup> Vgl. BVerfGE 83, 60, 72; 77, 1, 40; 93, 37. 66; 107, 59, 87.

<sup>370</sup> *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 Rn. 90 f.

<sup>371</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 Rn. 91.

<sup>372</sup> Str., siehe hierzu *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 Rn. 92.

Einwirkungsmöglichkeiten zur Wahrung des Prinzips der Volkssouveränität zwar durchgehend gewährleistet sein, dies bedeutet aber nicht zugleich auch zwingend, dass die Parlamentsöffentlichkeit durchgehend und ohne Ausnahme für jede vom Bundestag ausgeübte Staatsgewalt hergestellt werden muss. Die Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten können durchaus auch anderweitig, beispielsweise durch schriftliche Berichte, Pressemitteilungen etc., ermöglicht werden. Entscheidend in Hinblick auf die vom Bundestag ausgeübte Staatsgewalt ist es jedoch, dass die Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten nicht aufgrund fehlender Informationen bzw. aufgrund einer fehlenden Parlamentsöffentlichkeit faktisch unmöglich gemacht werden. Fehlt es an den notwendigen Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten, z.B. weil die Staatsgewalt in einer Art „black box“ ausgeübt wird, wäre dies (jedenfalls grundsätzlich) nicht mit dem Prinzip der Volkssouveränität vereinbar. Dies stellt das Bundesverfassungsgericht auch ausdrücklich fest, wenn es eine grundsätzliche Öffentlichkeit in Bezug auf die Staatsgewalt als notwendigen Bestandteil von Demokratie ansieht: „[Zur Demokratie] gehört auch, dass die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind [...]“.<sup>373</sup>

#### **b) Öffentlichkeit als Kontrollfunktion**

Wie in den Ausführungen zur Teilhabefunktion parlamentarischer Öffentlichkeit bereits angeklungen, ist eine demokratische Kontrolle das notwendige und ergänzende Gegenstück zur Verwirklichung der auf Teilhabe und Legitimation beruhenden grundgesetzlichen Volkssouveränität. Nach *Scheuner* sind Verantwortung und Kontrolle neben der demokratischen Legitimation daher auch die zentralen Elemente einer demokratischen Verfassungsordnung.<sup>374</sup> Insofern erscheint es naheliegend, die parlamentarische Öffentlichkeit in Hinblick auf eine Kontrollfunktion zu untersuchen. Zunächst ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es einen allgemein anerkannten Begriff der Kontrolle im Staatsrecht nicht gibt,<sup>375</sup> gleichwohl bedarf es zur Fruchtbarmachung der Kontrolle für die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages einer Definition von Kontrolle.

##### **aa) Begriff der Kontrolle**

Unter Kontrolle soll nach *Krebs* allgemein die Möglichkeit eines „auf die (Mit-)Bestimmung einer Entscheidung gerichteten Vergleichs eines Soll-Wertes mit einem Ist-Wert“ verstanden werden,<sup>376</sup> ohne dass der Sollwert zunächst normativ vorgegeben ist. Abhängig vom jeweiligen Soll-Wert kann Kontrolle damit sowohl rechtliche als auch politische, aber auch alle sonstigen Kontrollmaßstäbe aufweisen.<sup>377</sup> Funktion von Kontrolle ist hierbei die Ermöglichung einer fortlaufenden Feststellung „der

---

<sup>373</sup> BVerfGE 89, 155, 185.

<sup>374</sup> *Scheuner*, in: Ritterspach/Geiger (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 379, 384.

<sup>375</sup> So auch *Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 179.

<sup>376</sup> *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 34.

<sup>377</sup> Vgl. zur Unterscheidung von rechtlicher und politischer Kontrolle: *ders.*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 140 ff.

Maßstabsgemäßheit oder -widrigkeit des kontrollierten [...] Verhaltens“.<sup>378</sup> Das heißt, Kontrolle soll grundsätzlich die kontrollierenden Akteure in die Lage versetzen, Entscheidungsprämissen aufzudecken, Einschätzungen, Entscheidungen und Entscheidungsalternativen zu vergleichen, gegenüberzustellen und eigenständig bewerten zu können.<sup>379</sup> Kontrolle kann damit auch nicht als rein nachträgliche Aufdeckung, Überprüfung und Sanktionierung abgeschlossener Entscheidungsprozesse oder Sachverhalte verstanden werden.<sup>380</sup> Vielmehr wirkt Kontrolle im vorliegenden Sinne als strukturierter und dauerhafter Informationsverarbeitungsprozess und damit fortlaufend.<sup>381</sup> Sie wirkt grundsätzlich nachgängig, indem sie die Aufdeckung, Überprüfung und Sanktionierung von abgeschlossenen Entscheidungsprozessen und Sachverhalten ermöglicht.<sup>382</sup> Sie wirkt „mitlaufend“, indem im laufenden Entscheidungsprozess ein Vergleich von Soll- und Ist-Werten vorgenommen und mittels Kritik und alternativer Lösungsvorschläge auf den laufenden Entscheidungsprozess eingewirkt werden kann.<sup>383</sup> Kontrolle wirkt zuletzt vorbeugend, wenn bei geplanten Entscheidungen im Wege einer vorausgehenden und antizipierten Selbstkontrolle etwaige Kritik bereits frühzeitig berücksichtigt wird oder indem Handlungsspielräume bereits „vorbeugend“ beispielsweise durch Gesetz festgelegt bzw. eingeschränkt werden.<sup>384</sup>

Auch wenn ein derart weiter Kontrollbegriff u.U. nur schwer von einer auf Teilhabe gerichteten Einwirkung bzw. Entscheidung zu unterscheiden ist und daher ggf. als aussagearm kritisiert wird,<sup>385</sup> erscheint er angesichts eines materiell zu verstehenden Demokratieprinzips und der Gewährleistung einer umfassenden und durchgehenden Volkssouveränität mittels Teilhabe und Kontrolle als einzig angemessen. Kontrolle und Entscheidung sind insofern funktional untrennbar miteinander verbunden.<sup>386</sup> In diesem Sinne dürfte es kaum möglich sein, zwischen Kontrolle und Entscheidung als Ausdruck von Teilhabe und Einwirkung zu unterscheiden.<sup>387</sup> Wo will man die Trennlinie zwischen Teilhabe und Kontrolle ziehen? Ist das Überprüfen eines abgeschlossenen Vorgangs reine Kontrolle oder nicht ggf. auch Grundlage für eine erneute Entscheidung und damit ebenfalls Grundlage für

<sup>378</sup> Ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 164.

<sup>379</sup> Ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 162.

<sup>380</sup> Sieh hierzu auch bereits B II 2; vgl. auch ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 164; Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, 292 ff.; Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 33.; vgl. auch Schmidt, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007, 24 ff.

<sup>381</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 33.

<sup>382</sup> Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 134 ff.

<sup>383</sup> Ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 136 f.

<sup>384</sup> Ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 138; Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 33.

<sup>385</sup> Vgl. Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, 295 f.; Schmidt, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007, S. 25.

<sup>386</sup> Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 40 f.

<sup>387</sup> Vgl. ders., Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, 34 ff., insb. 164.

Teilhabe? Ist die Einwirkung auf einen laufenden Vorgang nur Teilhabe oder nicht zugleich auch Kontrolle? Wo endet, wo beginnt Kontrolle? Wo beginnt, wo endet Teilhabe? Um eine solche nicht handhabbare und rein willkürlich erscheinende Unterscheidung zu vermeiden, wird Kontrolle für die vorliegenden Ausführungen in diesem weiten Sinne verstanden. Zudem dürfte zumindest im vorliegenden Kontext auch die dem Bundestag zufallende Teilhabe an der Gesamtaufgabe „Staatsleitung“ für ein eher weites Verständnis von Kontrolle streiten, da im Rahmen dieser vom Bundestag mittels Mitentscheidung und Kontrolle in ganz unterschiedlicher und vielfältiger Weise wahrgenommenen Aufgabe kaum sinnvoll zwischen Teilhabe, Entscheidung und Kontrolle unterschieden werden kann.<sup>388</sup>

### ***bb) Parlamentsöffentlichkeit als Voraussetzung der Kontrolle des Volkes***

Ausgehend von diesem eher weiten Verständnis von Kontrolle stellt sich die Frage, was nach der grundgesetzlichen Ordnung konkret unter einer demokratischen Kontrolle zu verstehen ist und welche Bedeutung und Funktion parlamentarische Öffentlichkeit hierfür aufweist.

Wendet man sich zunächst wieder dem Prinzip der Volkssouveränität und einer aus dem Demokratieprinzip herzuleitenden Kontrolle des Bundestages durch das Volk zu, so erscheint eine demokratische Kontrolle des Bundestages und über ihn auch der Exekutive als notwendiges Gegenstück zur durchgehenden (gleichwohl regelmäßig nur indirekt wirkenden) Teilhabemöglichkeit des Volkes. *Meyn* sieht in der Kontrolle insofern ein „Surrogat“ für die nur mittelbar ausgeübte Volksherrschaft.<sup>389</sup> Das Prinzip der Volkssouveränität verlangt neben umfassenden Teilhabe- und Einwirkungsmöglichkeiten daher auch, dass die Ausübung staatlicher Gewalt dem Volk gegenüber verantwortet wird und vom Volk kontrolliert werden kann.<sup>390</sup> Die Legitimität der Staatsgewalt leitet sich einzig vom Volk ab, das Volk übt die Staatsgewalt regelmäßig nicht selbst, sondern durch die Staatsorgane aus (Art. 20 Abs. 2 GG). Die Ausübung der Staatsgewalt erfolgt damit immer nur anstelle und im Namen des Volkes, jedoch nie aus eigener Machtvollkommenheit.<sup>391</sup> Die Ausübung der Staatsgewalt durch die Staatsorgane muss dem Volk gegenüber gerechtfertigt und verantwortet werden, soll das Prinzip der Volkssouveränität effektiv verwirklicht werden.<sup>392</sup> Würde die Staatsgewalt dem Volk gegenüber nicht verantwortet, würde sich das Prinzip der Volkssouveränität und die sich hieraus ergebende notwendige (Volks-)Herrschaft von unten nach oben in eine autoritäre

---

<sup>388</sup> So auch *ders.*, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, 1979, 257 ff., insb. 263; *Morlok*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), *Grundgesetz*, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 46; vgl. auch *Krebs*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, 135 ff., 164 ff.

<sup>389</sup> *Meyn*, *Kontrolle als Verfassungsprinzip*, 1982, S. 198.

<sup>390</sup> BVerfGE 83, 60, 72; 77, 1, 40; 93, 37, 66; 107, 59, 87; *Schmidt*, *Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle*, 2007, S. 50.

<sup>391</sup> So auch schon *Scheuner*, in: *Ritterspach/Geiger* (Hrsg.), *Festschrift für Gebhard Müller*, 1970, S. 379, 380.

<sup>392</sup> *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), *Grundgesetz*, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 76 f. und 116 ff.; BVerfGE 132, 39, 50; 20, 56, 98 f.; vgl. *Pieroth*, in: *Erbguth* (Hrsg.), *Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag*, 2000, S. 195, 197; *Coelln*, *Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt*, 2005, S. 170.

Herrschaftsform der Herrschenden von oben nach unten wandeln.<sup>393</sup> Gerade da das Volk nach der repräsentativen Verfassungsordnung des Grundgesetzes selbst nicht in der Lage ist, den Abgeordneten bindende Vorgaben (vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) zu machen, muss die Ausübung der Staatsgewalt dem Volk gegenüber begründet, gerechtfertigt und verantwortet werden, was zugleich voraussetzt, dass das Volk die Staatsgewalt durchgehend und umfassend kontrollieren können muss.<sup>394</sup> Der Kontrollanspruch bzw. der Kontrollumfang korrespondiert insofern mit dem Recht des Volkes auf Teilhabe.<sup>395</sup> Ohne die Möglichkeit einer Zurechnung von Verantwortlichkeit, ohne die Möglichkeit einer eigenständigen Kontrolle, eines eigenständigen Vergleichs von Soll- und Ist-Werten und damit einer eigenständigen Bewertung der Maßstabsgemäßheit oder -widrigkeit der Handlungen des Bundestages und seiner Abgeordneten blieben das Prinzip der Volkssouveränität und die hieraus zu fordernden Teilhabemöglichkeiten sowie eine fundierte Wahlentscheidung fiktiv. Die Teilhabemöglichkeiten des Grundgesetzes müssen daher durch umfassende und effektive Kontrollmöglichkeiten ergänzt werden.<sup>396</sup>

Das Grundgesetz stellt zunächst und insbesondere die demokratische Kontrolle des Volkes gegenüber dem Bundestag durch die Wahl zum Bundestag nach Art. 38 Abs. 1 GG und die damit einhergehende Möglichkeit des Volkes, die Abgeordneten abzuwählen, sicher. Insofern ermöglicht die turnusmäßig, in der Regel alle vier Jahre stattfindende Bundestagswahl dem Volk, einen eigenständig Maßstab an das Verhalten der Abgeordneten zu legen und mittels der (Ab-)Wahl Konsequenzen folgen zu lassen, und zwingt damit zugleich die Abgeordneten dazu, Verantwortung zu übernehmen und Rechenschaft gegenüber dem Volk abzulegen.

Verantwortlichkeit kann jedoch nur herbeigeführt und Kontrolle (beispielsweise in Form einer fundierten Wahlentscheidung) nur ermöglicht werden, wenn der Bürger die Ausübung von Staatsgewalt eigenständig zurechnen kann, indem Entscheidungsprozesse durchgehend von der Öffentlichkeit begleitet und beobachtet werden können.<sup>397</sup> Eine demokratische Kontrolle verlangt insofern zwingend, dass der Bürger in der Lage ist, selbstständig zu beurteilen, wer für die jeweilige Ausübung der Staatsgewalt verantwortlich zeichnet.<sup>398</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht betont die Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit für die demokratische Kontrolle, wenn es im Zusammenhang mit seiner Rechtsprechung zum nichtöffentlich tagenden Vermittlungsausschuss ausführt: „[Bei Einräumung eines Gesetzesinitiativrechts nach Art. 76 GG] würde der von Verfassungs wegen

---

<sup>393</sup> *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 186 ff.

<sup>394</sup> So insbesondere auch *Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, 198 ff.; vgl. auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 120 ff.; BVerfGE 40, 296, 327.

<sup>395</sup> So auch *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 7.

<sup>396</sup> Vgl. *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 77..

<sup>397</sup> BVerfGE 123, 267, 366.

<sup>398</sup> Vgl. hierzu ausführlich auch *Schmidt*, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, 2007, 31 ff.



gebotene Zusammenhang zwischen der öffentlichen Debatte im Parlament und der späteren Schlichtung zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen aufgelöst, und zwar zulasten der öffentlichen Beobachtung des Gesetzgebungsverfahrens, denn der Vermittlungsausschuss tagt im Interesse der Effizienz seiner Arbeit unter Ausschluss der Öffentlichkeit, er muss seine Empfehlungen auch nicht unmittelbar vor der Öffentlichkeit verantworten. Zur Wahrung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, der Rechte der Abgeordneten, *der Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte und damit der demokratischen Kontrolle der Gesetzgebung* [Hervorhebung durch den Verfasser; L. K.] darf der Vermittlungsausschuss daher lediglich solche Änderungen, Ergänzungen oder Streichungen des Gesetzesbeschlusses vorschlagen, die sich im Rahmen des Anrufungsbegehrens und des Gesetzgebungsverfahrens bewegen.“<sup>399</sup> Oder kurz: „[Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit] ermöglicht dem Bürger die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler“.<sup>400</sup>

Nur mittels der Parlamentsöffentlichkeit ist es dem Bürger demnach möglich, einen eigenen demokratischen bzw. politischen, aber auch rechtlichen Maßstab an das kontrollierte Verhalten anzulegen und selbstständig die hieraus resultierende Maßstabsgemäßheit oder -widrigkeit zu beurteilen. Die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Deutschen Bundestages nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG fungiert damit auch in Bezug auf eine demokratische Kontrolle als eine verfassungsrechtliche Institution zur Bereitstellung und Vermittlung von umfassenden und frei zugänglichen Informationen, auf dessen Grundlage es dem Bürger erst ermöglicht wird, selbstständig, durchgehend und umfassend die Ausübung der Staatsgewalt bewerten und damit kontrollieren zu können. Erst auf dieser Grundlage ist es dem Bürger möglich, eine fundierte Wahlentscheidung zu treffen und damit die im Grundgesetz vorgesehene Kontrolle des Bundestags auszuüben. Aus diesem Grund ist die Parlamentsöffentlichkeit zwingende Voraussetzung für eine effektive demokratische Kontrolle der Staatsgewalt und damit unabdingbare Voraussetzung zur Verwirklichung demokratischer Volkssouveränität.<sup>401</sup> Für *Jerschke* liegt die „Ratio“ der Parlamentsöffentlichkeit daher konsequenterweise in der Ermöglichung der Kontrolle des Parlaments durch das Volk.<sup>402</sup>

Verstärkt wird die Notwendigkeit einer umfassenden und selbstständigen Kontrollmöglichkeit noch dadurch, dass das Grundgesetz von einem grundsätzlich offenen und prozedural zu ermittelnden Gemeinwohlverständnis ausgeht und damit zumindest im Bereich einer demokratischen bzw. politischen Kontrolle den jeweiligen (politischen) Soll-Wert bzw. den Kontrollmaßstab nicht vorgibt, sondern den politischen Akteuren innerhalb der Verfassungsordnung aufgibt, diesen im Wege des

---

<sup>399</sup> BVerfGE 120, 56, 74 f.

<sup>400</sup> BVerfGE 125, 104 Rn. 60.

<sup>401</sup> So auch *Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 204.

<sup>402</sup> *Jerschke*, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, 1971, 57 und 60.

Kompromisses auszuhandeln und zu bestimmen.<sup>403</sup> Ist schon der Kontrollmaßstab bzw. der Soll-Wert damit grundsätzlich nicht vorgegeben, kann eine Kontrolle erst recht nur umfassend und effektiv erfolgen, wenn der Bürger in die Lage versetzt wird, selbstständig einen Kontrollmaßstab zu entwickeln und ebenfalls selbstständig die Ausübung der Staatsgewalt darauf zu überprüfen, ob sie in seinem Sinne maßstabsgerecht ausgeübt wird. Auch aus diesem Grund ist die Öffentlichkeit des Parlaments zwingender Ausfluss einer auf der Möglichkeit der selbstständigen und effektiven demokratischen Kontrolle aufbauenden Volkssouveränität.

Darüber hinaus ist die Parlamentsöffentlichkeit auch unabdingbar für eine effektive Kontrolle der Bundesregierung und der Exekutive. Die Kontrollfunktion des Bundestages gegenüber der Regierung wird in erster Linie damit begründet, dass die Bundesregierung gemäß Art. 63, 65, 67, 68 GG vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist und sich damit dem Parlament gegenüber verantworten muss.<sup>404</sup> Zur Bestimmung, ob für die Erfüllung dieser Kontrollaufgabe des Parlaments die Parlamentsöffentlichkeit erforderlich ist, stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit der Bundestag auf die Parlamentsöffentlichkeit angewiesen ist, um die Bundesregierung effektiv kontrollieren zu können. Dies erscheint angesichts des grundgesetzlich garantierten Interpellationsrechts (vgl. Art. 43 ff. GG), durch das sich der Bundestag auch ohne Parlamentsöffentlichkeit umfassend informieren kann, und angesichts der Möglichkeit des Bundestages, notfalls der Bundesregierung im Wege des Gesetzesbeschlusses und/oder mittels des konstruktiven Misstrauensvotums (Art. 67 GG) seinen Willen verbindlich aufzuzwingen, als nicht zwingend erforderlich. Zwar dürfte die Parlamentsöffentlichkeit u.U. zur Funktionsfähigkeit und Effektivität der Kontrolle nicht unerheblich beitragen können,<sup>405</sup> gleichwohl erscheint die Parlamentsöffentlichkeit für eine wirksame und tatsächlich mögliche Kontrolle der Regierung durch das Gesamtparlament zunächst als nicht zwingend erforderlich.

Zieht man dagegen in Betracht, dass das Parlament, wenn es seine Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung wahrnimmt, nicht aus eigener Machtvollkommenheit, sondern im Namen und in Vertretung des Volkes handelt,<sup>406</sup> muss diese Einschätzung zumindest in Teilen revidiert werden. Wird die Kontrolle der Regierung durch das Parlament (in gewisser Weise) nur stellvertretend gegenüber dem Volk und für das Volk wahrgenommen, insofern könnte man auch von einer „mittelbaren“ oder „gestuften“ Kontrolle sprechen, erscheint es naheliegend, bereits hieraus die Berechtigung des Volkes abzuleiten, auch zu erfahren, wie das Parlament seine Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung

---

<sup>403</sup> Siehe hierzu bereits B II 2.

<sup>404</sup> *Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, 201 f.; siehe hierzu auch bereits B II 2.

<sup>405</sup> So jedenfalls *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987, 138 ff.; vgl. auch BVerfGE 131, 152, 205.

<sup>406</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 38 Rn. 34; *Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, 198 ff.; siehe hierzu auch B IV 1 c.

wahrnimmt.<sup>407</sup> Für diese Annahme streitet zudem auch, dass es sich bei der Wahrnehmung der verfassungsrechtlich vorgesehenen Kontrollaufgabe durch das Parlament um die Wahrnehmung von Staatsgewalt handelt. Wenn dem jedoch so ist, so muss dem Volk konsequenterweise auch das Recht eingeräumt werden, an der in Form der Kontrolle ausgeübten Staatsgewalt teilzuhaben, auf diese einzuwirken und diese zu kontrollieren, was wiederum jedoch die Gewährleistung von Parlamentsöffentlichkeit voraussetzt. Schon aus diesen Gründen dürfte die Parlamentsöffentlichkeit zur Verwirklichung einer das Prinzip der Volkssouveränität gewährleistenden Kontrolle des Bundestages durch das Volk verfassungsrechtlich geboten sein.<sup>408</sup>

Unabhängig davon, ob sich die Parlamentsöffentlichkeit nun bereits aus dem Rechts des Volkes auf Kontrolle des Gesamtparlaments herleiten lässt, macht jedenfalls das gewandelte Verhältnis zwischen Parlament und Regierung (sog. neuer oder innerparlamentarischer Dualismus)<sup>409</sup> die Parlamentsöffentlichkeit unumgänglich.<sup>410</sup> Wird die Kontrolle der Exekutive (zumindest in Teilen) nicht mehr effektiv vom Bundestag als Ganzes, sondern nunmehr von der Opposition wahrgenommen, ist die Parlamentsöffentlichkeit zur Sicherstellung einer funktionierenden Kontrolle durch die Opposition erforderlich.<sup>411</sup> Bleibt es der Opposition in der Regel mangels eigener Mehrheit verwehrt, der Regierung im Wege des Gesetzesbeschlusses oder des Austauschens der Regierung seinen Willen aufzuzwingen, kann eine Kontrolle effektiv nur im Wege der öffentlichen Artikulation von Missständen und vernachlässigten Interessen sowie in der Demonstration alternativer Lösungsvorschläge gelingen. Gerade die fehlende Möglichkeit der Opposition, ihre (regelmäßig von der Regierungsmehrheit abweichenden) Kontrollmaßstäbe gegenüber Regierung und Parlamentsmehrheit durchzusetzen und damit Einfluss auf die Ausübung der Regierungsarbeit zu nehmen, verdeutlicht die „besondere Bedeutung der Öffentlichkeit parlamentarischer Kontroll- und Entscheidungsprozesse“.<sup>412</sup>

Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt die (stellvertretende) Bedeutung einer öffentlichen Kontrolle ausdrücklich an, wenn es ausführt: „Sie [die Opposition] darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein. *Denn die Kontrollbefugnisse sind der parlamentarischen Opposition nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltengegliederten Staates – nämlich zur öffentlichen Kontrolle* [Hervorhebung durch den Verfasser; L. K.] der von der Mehrheit gestützten Regierung und ihrer Exekutivorgane – in die Hand gegeben [...]“. Der Grundsatz der Gewaltenteilung im

---

<sup>407</sup> Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 34.

<sup>408</sup> Vgl. hierzu auch ders., in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 7.

<sup>409</sup> BVerfGE 142, 25 Rn. 87.

<sup>410</sup> Vgl. zum allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition: BVerfGE 142, 25 Rn. 85 ff.; siehe hierzu auch bereits B II 2.

<sup>411</sup> Vgl. Schneider, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 18 und 92; Meyer, VVDStRL 33 (1974), 69, 101.

<sup>412</sup> Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 163.

parlamentarischen Regierungssystem gewährleistet daher die praktische Ausübbarkeit der parlamentarischen Kontrolle gerade auch durch die parlamentarische Opposition.“<sup>413</sup>

### **cc) Zwischenergebnis**

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten, dass die grundgesetzliche Kontrolle des Bundestages durch das Volk (insbesondere in Form einer fundierten Wahlentscheidung) Parlamentsöffentlichkeit voraussetzt, da nur so der Bürger (ggf. vermittelt durch die Presse) in die Lage versetzt wird, die Ausübung der Staatsgewalt durch den Bundestag selbstständig bewerten und damit kontrollieren zu können. Ohne Öffentlichkeit fehlt es an einer freien Zugänglichkeit zu den wesentlichen Informationen und damit an der Möglichkeit, Verantwortlichkeit „sinnvoll“ zurechnen und einen eigenständigen Vergleich von Soll- und Ist-Wert vornehmen zu können. In diesem Sinne ist parlamentarische Öffentlichkeit als unabdingbares Mittel demokratischer Kontrolle sowie als wesentlicher Bestandteil zur Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität anzusehen. Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt die besondere Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit an, wenn es ausführt: „Gerade in einem solchen Fall [Entscheidung über die Abgeordnetendiäten] verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle.“<sup>414</sup>

Eine (ausschließliche) kooperatistische, im nichtöffentlichen Verfahren vorzunehmende Einwirkung, will man eine derartige Einwirkung z.B. im Verhältnis von Parlamentsmehrheit und Bundesregierung als Kontrolle verstehen,<sup>415</sup> genügt den Anforderungen an eine umfassende demokratische Kontrolle dagegen jedenfalls nicht.<sup>416</sup>

Zuletzt stellt sich damit auch hier die Frage, wie weit die Kontrollrechte des Volkes und damit zusammenhängend die parlamentarische Kontrollöffentlichkeit reichen. Da die Kontrolle neben der demokratischen Teilhabe das notwendige und ergänzende Gegenstück zur Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität darstellt und sich hierbei die Kontrollrechte, ebenso wie die Teilhabe- und Einwirkungsrechte des Volkes, grundsätzlich auf jede Ausübung von Staatsgewalt erstrecken, laufen die Teilhabe-, Einwirkungs- und Kontrollrechte des Volkes grundsätzlich gleich. Insofern ist mit *Morlok* festzustellen: „Grundsätzlich reicht der Kontrollanspruch des Volkes oder der seiner Vertreter so weit wie die legitimierte Herrschaft reicht.“<sup>417</sup> In diesem Sinne kann für die Reichweite der

---

<sup>413</sup> BVerfGE 142, 25 Rn. 90.

<sup>414</sup> BVerfGE 40, 296, 327.

<sup>415</sup> Vgl. in dieser Hinsicht beispielsweise BVerfGE, 142, 25 Rn. 85 ff.

<sup>416</sup> Vgl. *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 92.

<sup>417</sup> *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 7.

Kontrollöffentlichkeit auf die Ausführungen zur Öffentlichkeit als Teilhabefunktion verwiesen werden.<sup>418</sup>

### **c) Öffentlichkeit als Repräsentationsfunktion**

Neben der Teilhabe- und Kontrollfunktion stellt sich die Frage, ob die Parlamentsöffentlichkeit des Bundestages auch eine Repräsentationsfunktion aufweist. *Achterberg* scheint dies zu bejahen, wenn er im Repräsentationsprinzip den „rechtstheoretischen Ausgangspunkt“ der Parlamentsöffentlichkeit sieht.<sup>419</sup> Ähnlich argumentieren auch *Dieterich*, der die Parlamentsöffentlichkeit als ein elementares Grundprinzip der „liberalen Repräsentativverfassung“ versteht,<sup>420</sup> und *Hett*, der die Öffentlichkeitsfunktion als wesentlich vom Repräsentationsprinzip des parlamentarischen Systems geprägt ansieht.<sup>421</sup> Zur Beantwortung dieser Frage soll zunächst nochmals auf das grundgesetzliche Verständnis von Repräsentation eingegangen werden, um darauf aufbauend die Repräsentationsöffentlichkeit des Bundestages zu erörtern.

Die demokratische Grundordnung des Grundgesetzes ist repräsentative Demokratie.<sup>422</sup> Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die Abgeordneten des Deutschen Bundestages Vertreter des ganzen Volkes. Grundsätzlich versteht man hierunter, dass das Volk als Souverän nicht unmittelbar, sondern vermittelt durch das Parlament herrscht.<sup>423</sup> Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages vertreten hierbei das Volk innerhalb der Staatswillensbildung, was ein Handeln für das Volk und eine Verantwortung gegenüber dem Volk umfasst.<sup>424</sup> Verfassungsrechtlich ergibt sich aus dem Repräsentationsprinzip, wie es in Art. 20 Abs. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zum Ausdruck kommt, daher zunächst, dass der Bundestag zum einen das Organ ist, durch das das Volk als nicht handlungsfähige Einheit in einem sozialtechnischen und insbesondere rechtlichen Sinne als Staatsorgan innerhalb des Staates Handlungsfähigkeit erlangt, und zum anderen, dass alle Staatsgewalt, um demokratisch legitimiert zu sein, durch den Bundestag vermittelt und dem Volk gegenüber verantwortet werden muss.<sup>425</sup>

---

<sup>418</sup> Siehe B IV 1 a cc.

<sup>419</sup> *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 18.

<sup>420</sup> *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 45 f.

<sup>421</sup> *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987, 123 ff.

<sup>422</sup> Vgl. *Badura*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Februar 2008, Ordner 10, Art. 38 Rn. 23 ff.

<sup>423</sup> Anstatt vieler *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 30.

<sup>424</sup> BVerfGE 80, 188, 217 f.; *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 31 ff.; vgl. hierzu auch bereits B IV 1 b bb.

<sup>425</sup> *Wefelmeier*, Repräsentation und Abgeordnetenmandat, 1991, 68 ff.; *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 4.

Die vom Grundgesetz vorgesehene Vermittlung von Legitimation im Wege der Repräsentation erschöpft sich dabei nicht in einem rein formell zu verstehenden Zurechnungsverhältnis, sondern bezweckt (in einem materiellen Sinne) zudem, die verschiedenen (inhaltlichen, regionalen, wirtschaftlichen etc.) Interessen und Bedürfnisse des Volkes im Wege eines möglichst responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses in die parlamentarische Entscheidungsfindung einzubeziehen.<sup>426</sup> Unter Responsivität<sup>427</sup> versteht man dabei eine „Bedürfnisorientierung und -sensibilität der Repräsentanten, verbunden mit entsprechendem Perzeptionsvermögen“.<sup>428</sup> Die Abgeordneten sollen insofern die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse des Volkes aufnehmen, diese innerhalb des parlamentarischen, durch das Repräsentationsprinzip geprägten Entscheidungsverfahrens darstellen und im Wege des Kompromisses zum Ausgleich bringen. Unter anderem aus diesem Grund erfüllt der Bundestag seine Repräsentationsfunktion grundsätzlich auch nur in seiner Gesamtheit und durch Mitwirkung aller Abgeordneten (sog. Gesamtrepräsentation).<sup>429</sup> Hierdurch soll eine möglichst große Anzahl an unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen in die Staatswillensbildung einbezogen und dargestellt werden. Den Abgeordneten ist es daher auch explizit aufgegeben, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Bundestages mitzuwirken und hierbei ihre besonderen Erfahrungen und Kenntnisse einzubringen.<sup>430</sup> Die grundgesetzliche Repräsentation ist insofern kein eindimensionales Legitimationsglied in der erforderlichen demokratischen Legitimationskette vom Volk zum Bundestag, sondern muss vielmehr im Sinne eines mehrdimensionalen, responsiven und durchgehenden Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses zwischen Volk und Abgeordneten verstanden werden.<sup>431</sup>

Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt diese responsive Ausrichtung der grundgesetzlichen Repräsentation an, wenn es in Bezug auf das Abgeordnetenmandat ausführt: „In dem Wechselspiel zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung hat der Abgeordnete – in ähnlicher Weise wie die politischen Parteien [...] – eine Transformationsfunktion [...]: Er sammelt und strukturiert die politischen Auffassungen und Interessen, die an ihn herangetragen werden, und entscheidet, ob, wie und mit welcher Priorität er sich bemüht, sie in staatliche Entscheidungen umzusetzen. Seine Aufgabe ist es, unterschiedliche politische Auffassungen und Interessen aufzunehmen, auszugleichen und in die

---

<sup>426</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Band IV, Art. 38 Rn. 41; vgl. hierzu auch Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 13; Pünder, VVDStRL 42 (2013), 191, 197 ff.

<sup>427</sup> Teilweise auch Responsiveness genannt: so beispielsweise Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 33.

<sup>428</sup> Dass., in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 33.

<sup>429</sup> Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 29; Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 45 ff.

<sup>430</sup> BVerfGE 80, 188, 219.

<sup>431</sup> Siehe hierzu auch B IV 1 a bb.

Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament zu überführen, und umgekehrt den Bürgern den guten Sinn der im Parlament getroffenen politischen Entscheidungen zu vermitteln oder bessere Alternativen aufzuzeigen und für sie zu werben. Er ist ein Verbindungsglied zwischen Parlament und Bürger [...]. Repräsentation erfordert Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung [...].“<sup>432</sup>

Wesentlich für die tatsächliche Ermöglichung einer umfassend zu verstehenden Responsivität bzw. eines durchgehenden Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses ist insofern wiederum die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages.<sup>433</sup> Die Parlamentsöffentlichkeit im Sinne ihrer Repräsentationsfunktion ermöglicht einen responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zwischen dem Volk und den Abgeordneten und erlaubt dem Bürger, vor allem vermittelt durch die Presse, frei und selbstständig zu beurteilen, ob und inwieweit seine Interessen und Bedürfnisse in der Staatswillensbildung berücksichtigt werden. Hierbei ist es ihm möglich, selbstständig zu beurteilen, welche Abgeordneten seine Interessen innerhalb der Staatswillensbildung vertreten und sich damit gegenüber seinen Interessen responsiv zeigen. Zugleich eröffnet die Repräsentationsöffentlichkeit den Abgeordneten die Möglichkeit, die pluralen Interessen und Bedürfnisse öffentlich darzustellen und zu vertreten. Sie dient damit dazu, öffentliche Aufmerksamkeit herbeizuführen, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes herauszuarbeiten und hierbei die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes in die Staatswillensbildung einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen. Insofern ist die Parlamentsöffentlichkeit im Sinne ihrer Repräsentationsöffentlichkeit als verfassungsrechtliche Institution zu verstehen, die einen offenen, freien und responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses zwischen Volk und Abgeordneten verfassungsrechtlich ermöglicht und zugleich absichert.<sup>434</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat bereits die responsive Repräsentationsfunktion der Parlamentsöffentlichkeit betont: „Gerade das im parlamentarischen Verfahren nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die sich bei einem weniger transparenten Vorgehen so nicht ergäben [...]. Im europäischen Kontext stärkt die öffentliche parlamentarische Willensbildung gleichzeitig die Responsivität von europäischen Entscheidungen für die Interessen und Überzeugungen der Bürger [...].“<sup>435</sup>

Angemerkt sei, dass die Repräsentationsöffentlichkeit in ihrer Funktion als verfassungsrechtliche Institution allenfalls die für die Entstehung eines responsiven Kommunikations- und

---

<sup>432</sup> BVerfGE 134, 141 Rn. 96.

<sup>433</sup> Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 76; ähnlich Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 40.

<sup>434</sup> Vgl. auch Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 40.

<sup>435</sup> BVerfGE 131, 152 Rn. 113.



Rückkoppelungsprozesses notwendigen Rahmenbedingungen verfassungsrechtlich absichern kann, nicht jedoch die Responsivität als solche oder einen tatsächlichen Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess garantieren oder erzwingen kann.<sup>436</sup> Schon aufgrund des freien Mandats im Sinne des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kann ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess verfassungsrechtlich nicht garantiert werden, da es dem Abgeordneten hiernach grundsätzlich freigestellt ist, ob und inwieweit er sich responsiv verhält.<sup>437</sup> Auch wenn insofern zwar ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess verfassungsrechtlich nicht garantiert werden kann, wird der Abgeordnete, zwar nicht auf rechtlich sanktionierbare Weise, jedoch zumindest unter Berücksichtigung seiner Wiederwahlchancen und mittels der in der Regel von der Presse artikulierten öffentlichen Meinung aufgrund der Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlung dazu angehalten, sich responsiv gegenüber den Interessen und Bedürfnissen des Volkes zu verhalten.<sup>438</sup> Entscheidend ist in dieser Hinsicht, dass zwar eine tatsächliche Responsivität bzw. ein Rückkoppelungsprozess außerhalb der Gewährleistungsmöglichkeiten des (Verfassungs-)Rechts liegt, das Grundgesetz gleichwohl von einem solchen Zustand ausgeht, in diesem Sinne ausgestaltet ist und zumindest die Rahmenordnung für einen responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess verfassungsrechtlich absichert.<sup>439</sup>

Darüber hinaus ist die responsive Ausrichtung der grundgesetzlichen Repräsentation schon deswegen unumgänglich, da erst diese responsive Ausrichtung, vermittelt durch die Parlamentsöffentlichkeit, die wiederum im Regelfall von der Presse vermittelt wird, eine umfassende und effektive Teilhabe und Kontrolle des Volkes gewährleistet. Ohne die responsive Ausrichtung der grundgesetzlichen Repräsentation wäre es dem Bürger in der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft kaum möglich, umfassend und effektiv an der Staatsgewalt teilzuhaben und diese zu kontrollieren. Der Bürger ist insoweit darauf angewiesen, dass seine Interessen und Bedürfnisse (auch ohne sein explizites Zutun) aufgenommen und artikuliert werden, dass ihm Entscheidungen sowie Alternativen dargestellt und begründet werden. Nur wenn öffentliche Aufmerksamkeit mittels der Parlamentsöffentlichkeit herbeigeführt wird, Inhalt und Relevanz durch die Abgeordneten herausgearbeitet sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes artikuliert und dargestellt werden, ist es dem

---

<sup>436</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Band IV, Art. 38 Rn. 41; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 48 ff.

<sup>437</sup> Vgl. *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 33 f.

<sup>438</sup> *Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 15 f.; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 48 ff.; *Pünder*, VVDStRL 42 (2013), 191, 201 f.

<sup>439</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Band IV, Art. 38 Rn. 41; *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 48 ff.

Bürger in realistischer Weise möglich, nicht nur abstrakt, sondern konkret an der Staatsgewalt teilzuhaben und diese zu kontrollieren.

Zusammenfassend lässt sich insofern feststellen, dass die Parlamentsöffentlichkeit in ihrer Repräsentationsfunktion darauf ausgelegt ist, öffentliche Aufmerksamkeit herbeizuführen sowie die Interessen und Bedürfnisse des Volkes mittels eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses in die Staatswillensbildung möglichst umfassend einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen.<sup>440</sup> Auch wenn damit die Repräsentationsfunktion parlamentarischer Öffentlichkeit in einem engen Beziehungs- und Bedingungsverhältnis zu der Teilhabe- und Kontrollfunktion parlamentarischer Öffentlichkeit steht, geht sie gleichwohl in ihrer responsiven Ausrichtung in nicht unerheblicher Weise über die Teilhabe- und Kontrollfunktionen parlamentarischer Öffentlichkeit hinaus. Es erscheint daher angemessen, auch um diese besser von einer Teilhabe- und Kontrollfunktion abzugrenzen, von einer Repräsentationsfunktion parlamentarischer Öffentlichkeit zu sprechen.

**d) Öffentlichkeit als Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion  
und als Mittel zur Akzeptanzgewinnung**

Zuletzt wird vertreten, dass die grundgesetzliche Parlamentsöffentlichkeit eine (eigenständige) Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion aufweist bzw. als Mittel der Akzeptanzgewinnung verstanden werden muss.

Auch wenn Integration in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes nicht im Sinne der „Smend’schen“ Integrationstheorie verstanden werden kann,<sup>441</sup> wird die Parlamentsöffentlichkeit teilweise dahingehend als Kommunikations-, Sozialisations- und Integrationsmittel verstanden, als sie zur Akzeptanzgewinnung und -steigerung gegenüber der staatlichen Ordnung beitragen soll.<sup>442</sup> So führt beispielsweise *Kißler* aus, dass die Parlamentsöffentlichkeit auch eine „Sozialisations- und Kommunikationsfunktion“ habe, indem sie Informationen aus dem politischen System in die Gesellschaft überführe, damit zu einer Annäherung zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Sphäre beitrage und zugleich eine Kommunikation zwischen diesen Sphären ermögliche.<sup>443</sup> Auch *Achterberg* geht von einer solchen Art der Integration, Kommunikation und Sozialisation aus, wenn er ausführt, dass es mittels der durch die Parlamentsöffentlichkeit ermöglichten Kommunikation zwischen einer staatlichen und gesellschaftlichen Sphäre zu einer Integration und Findung von Gemeinsamkeiten und

---

<sup>440</sup> Vgl. auch *Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, 186 ff.

<sup>441</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B II 1 und B III 1.

<sup>442</sup> So beispielsweise BVerfGE 118, 277, 355.

<sup>443</sup> *Kißler*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 11 ff.

damit zu einer Annäherung zwischen Bürgern und Parlament komme.<sup>444</sup> Ähnlich (in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit) argumentiert auch das Bundesverfassungsgericht: „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf – unbeschadet sachlicher Differenzen in Einzelfragen – eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. Dieser Grundkonsens wird von dem Bewusstsein der Bürger getragen, dass der vom Grundgesetz verfasste Staat dem einzelnen im Gegensatz zu totalitär verfassten Staaten einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten wie im öffentlichen Bereich offenhält und gewährleistet.“<sup>445</sup>

Insofern erscheint eine auf Akzeptanzsteigerung gerichtete Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion aus verfassungsrechtlicher Sicht als ein legitimes Ziel parlamentarischer Öffentlichkeit, zumal zumindest eine Grundakzeptanz bzw. ein Minimalkonsens gegenüber dem politischen System für eine funktionierende Demokratie unabdingbar ist.<sup>446</sup> Gleichwohl stellt sich die Frage, wie das Staatsrecht eine solche Integration, Sozialisation und Kommunikation herbeiführen will. So sieht beispielsweise das Bundesverfassungsgericht die Öffentlichkeitsarbeit der staatlichen Organe als Mittel der Wahl zur Gewinnung von Akzeptanz und Vertrauen.<sup>447</sup> Interessant ist hierbei jedoch, dass das Bundesverfassungsgericht dies mit dem Recht der Bürger auf Teilhabe an der politischen Willensbildung begründet: „In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt, dass Regierung und gesetzgebende Körperschaften – bezogen auf ihre Organtätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern. Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. Auch dazu vermag staatliche Öffentlichkeitsarbeit einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Je mehr der Einzelne auf diese Weise zur eigenen Beurteilung aufgerufen und in ihm das Bewusstsein wachgehalten wird, als selbstverantwortliches Glied der Rechtsgemeinschaft die Gestaltung, Ausformung und Konkretisierung der für alle verbindlichen Rechtsordnung zu beeinflussen und an den grundlegenden politischen Entscheidungen beteiligt zu

---

<sup>444</sup> *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 21; vgl. auch *Hett*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, 1987, 104 ff.

<sup>445</sup> BVerfGE 44, 125, 147.

<sup>446</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B IV 1 a aa.

<sup>447</sup> BVerfGE 44, 125, 147 f.

sein, umso leichter wird es ihm, den vom Grundgesetz verfassten Staat, der ihm diese Möglichkeiten eröffnet, als seinen Staat anzunehmen.“<sup>448</sup>

Folgt man insofern der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts, so erscheint der Bezugspunkt zur Akzeptanzgewinnung nicht eine eigenständige Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion, sondern eine umfassende Teilhabe des Bürgers zu sein.<sup>449</sup>

Geht man diesem Gedanken daher weiter auf den Grund, so erscheinen die (staatsrechtlichen) Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer Kommunikation, Sozialisation und Integration primär darauf gerichtet zu sein, (mittels Kommunikation) eine möglichst umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Bürgers zu ermöglichen, den Bürger insofern möglichst umfassend in die Staatwillensbildung zu integrieren bzw. zu sozialisieren, was dann wiederum zur Akzeptanz der Staatsgewalt führen soll. Kommunikation zwischen Staat und Volk sowie eine Sozialisation und Integration der Bürger in die Staatwillensbildung erscheinen insoweit als notwendiges Mittel (Kommunikation) sowie als Folge oder Voraussetzung (Integration und Sozialisation) einer umfassend zu verstehenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes. Insofern erscheint es jedoch näherliegend und eventuell auch dogmatisch überzeugender, in der Parlamentsöffentlichkeit keine eigenständige Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion zu sehen, sondern diese Art der Integration, Sozialisation und Kommunikation als ggf. notwendigen Teil bzw. als Folge einer umfassend zu verstehenden Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsfunktion parlamentarischer Öffentlichkeit zu begreifen.<sup>450</sup>

Zwar dürfte es einem (auch aus staatsrechtlicher Sicht) unbenommen sein, der Parlamentsöffentlichkeit eine Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion zuzusprechen. Einen staatsrechtlichen Erkenntnismehrwert oder eine weitergehende Klarheit (zumindest in Bezug auf die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages) dürfte hierdurch jedoch kaum zu erzielen sein. Nachfolgend wird daher eine Integrations-, Sozialisations- und Kommunikationsfunktion parlamentarischer Öffentlichkeit nicht als eigenständige Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit des Deutschen Bundestages aufgefasst.

## **2. Rechtsstaatliche Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit**

Neben den „demokratischen“ Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit stellt sich die Frage, ob sich Funktionen parlamentarischer Öffentlichkeit auch aus dem Rechtsstaatsprinzip herleiten lassen.

Nach *Kißler* und *Dieterich* weist die Parlamentsöffentlichkeit jedenfalls auch eine gewisse rechtsstaatliche Dimension auf, insofern als diese zum einen eine Kenntnisnahme der staatlichen

---

<sup>448</sup> BVerfGE 44, 125, 147 f.

<sup>449</sup> Siehe hierzu auch bereits B IV 1 a.

<sup>450</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B IV 1.

Machtäußerung ermögliche und zum anderen auf eine Rationalisierung und Begrenzung staatlicher Machtausübung abziele.<sup>451</sup>

Wie bereits im Rahmen der Ausführungen zur staatsrechtlichen Öffentlichkeit gezeigt, verlangt das Rechtsstaatsprinzip eine gewisse Öffentlichkeit bzw. Publizität staatlichen Handelns.<sup>452</sup> Das Rechtsstaatsprinzip verlangt insofern, dass staatliche Hoheitsakte hinreichend klar, bestimmt und beständig sind.<sup>453</sup> Sie dürfen für den Einzelnen nicht unvorhersehbar, unverständlich, unberechenbar und damit willkürlich sein.<sup>454</sup> Hierzu bedarf es als eine Art Mindestvoraussetzung, dass der Gewaltunterworfenen die Möglichkeit hat, hinreichende Kenntnisse über die staatlichen Gebote und Verbote zu erlangen.<sup>455</sup> Rechtsnormen müssen daher grundsätzlich allgemein zugänglich sein und publik gemacht werden.<sup>456</sup> Insofern kann man argumentieren, dass die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG durchaus auch zu einer rechtsstaatlich zu fordernden Publizität beiträgt.

Zugleich dürfte es jedoch auch ersichtlich sein, dass die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zwar ggf. zur Wahrung des rechtsstaatlichen Gebotes der Publizität beitragen kann, jedoch der (primäre) Sinn und Zweck parlamentarischer Öffentlichkeit nicht in der Gewährleistung rechtsstaatlicher Publizität zu finden, sondern vielmehr in ihrer demokratischen Funktion zu suchen ist. Eine rechtsstaatlich zu wahrende Publizität von Rechtsnormen wird nämlich nach der Ordnung des Grundgesetzes nicht durch die Parlamentsöffentlichkeit, sondern durch allgemeine (Normen-)Verkündungsvorschriften wie beispielsweise Art. 82 Abs. 1 GG sichergestellt.<sup>457</sup> Wird insofern eine rechtsstaatlich zu fordernde Publizität bereits durch die Verkündung der Bundesgesetze und Rechtsverordnungen im Bundesgesetzblatt gemäß Art. 82 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich garantiert, so kann die Parlamentsöffentlichkeit ggf. für eine rechtsstaatlich zu fordernde Publizität förderlich sein, zwingend erforderlich ist sie gleichwohl nicht. Allein hieraus dürfte schon ersichtlich sein, dass die Parlamentsöffentlichkeit nicht in erster Linie vom Rechtsstaatsprinzip aus gedacht werden kann.

Ähnliches dürfte auch in Bezug auf die rechtsstaatlichen Komponenten materielle Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit gelten. Auch insofern kann durchaus argumentiert werden, dass die

---

<sup>451</sup> *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 63 f.; vgl. auch *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 45 ff.

<sup>452</sup> Siehe B III 2.

<sup>453</sup> *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 50.

<sup>454</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 50.

<sup>455</sup> *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, S. 63; vgl. auch *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, 67 f. und 75 ff.

<sup>456</sup> BVerfGE 65, 283 Rn. 36.; *Butzer*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band V, Art. 82 Rn. 1 ff.

<sup>457</sup> Vgl. *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band V, Art. 82 Rn. 1 ff.

Parlamentsöffentlichkeit zur Verwirklichung materieller Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit beitragen kann.

Zunächst gilt es hierbei jedoch zu berücksichtigen, dass materielle Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit (ähnlich wie das Gemeinwohl) nach der grundgesetzlichen Ordnung allenfalls in Grundzügen verfassungsrechtlich definiert und damit garantiert werden können. Es obliegt hierbei zuvorderst dem Gesetzgeber, in den Grenzen der Verfassungsordnung Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit zu bestimmen und herbeizuführen.<sup>458</sup> Insofern verlangt das materielle Rechtsstaatsprinzip auch nur, dass sich das staatliche Handeln an der Vorstellung materieller Gerechtigkeit orientiert.<sup>459</sup> Gleiches gilt in Bezug auf die Sachrichtigkeit.<sup>460</sup> Das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausrichtung auf Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit ist insofern eher als Optimierungsgebot und weniger als klar umgrenztes und abgrenzbares Verfassungsprinzip zu verstehen. Insoweit verwundert es auch wenig, dass die Parlamentsöffentlichkeit, wie es sich weiland ein liberal-aufgeklärtes Bürgertum erhofft hatte, jedenfalls nicht in der Lage ist, Wahrheit und Gerechtigkeit zu garantieren.<sup>461</sup>

Insofern kann die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG allenfalls zur Verwirklichung von materieller Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit beitragen. Die Funktion der grundgesetzlichen Parlamentsöffentlichkeit kann damit jedoch kaum in der Sicherstellung einer (vermeintlich) abstrakt bestimmbaren materiellen Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit, sondern die Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit kann auch insofern nur in der Ermöglichung und Sicherstellung einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zu finden sein. Allenfalls unter Berücksichtigung dieser Funktion kann die Parlamentsöffentlichkeit dazu beitragen, materielle Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit herbeizuführen. *Hennis* formuliert dies wie folgt: „Parlamentarische Diskussion steht nicht unter dem Gebot der Wahrheitssuche, sondern unter dem Gebot – und das ist nichts Geringes – Begründung und Verantwortung herbeizuführen. [...] Die parlamentarische Debatte [...] zwingt zu rationaler Begründung, zur Rechtfertigung, zur Offenlegung der Gründe, die für diese Maßnahme und gegen jene von der Opposition empfohlene Alternative sprechen. [...] Die parlamentarische Debatte wird so zum Unterpfand der Rationalität der Politik unter modernen Bedingungen.“<sup>462</sup>

Fungiert damit die grundgesetzliche Parlamentsöffentlichkeit in erster Linie als Institution zur Gewährleistung einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation, bietet eine verfassungsrechtlich garantierte Parlamentsöffentlichkeit damit zugleich auch einen (rationalen)

---

<sup>458</sup> Siehe hierzu bereits Volkssouveränität und repräsentative **Demokratie des Grundgesetzes** sowie Öffentlich im Sinne **einer auf die Allgemeinheit bezogenen, normativen Kategorie**.

<sup>459</sup> Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 39 und 50 ff.

<sup>460</sup> Vgl. BVerfGE 68, 1, 86; vgl. ausführlich hierzu auch: *Danwitz*, Der Staat 35 (1996), 329 ff.

<sup>461</sup> Siehe Wandel und Kritik **des Parlamentarismus und der Parlamentsöffentlichkeit** sowie Öffentlich im Sinne **einer auf die Allgemeinheit bezogenen, normativen Kategorie**.

<sup>462</sup> *Hennis*, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), 101, 106 f.

Rahmen, in dem es möglich wird, die Ausübung der Staatsgewalt auf die von Fall zu Fall divergierende, jeweils auszuhandelnde Sachrichtigkeit und Gerechtigkeit auszurichten. Ob dies geschieht, ist jedoch grundsätzlich keine Frage des Verfassungsrechts und damit auch nicht der grundgesetzlichen Parlamentsöffentlichkeit, sondern dürfte in erster Linie eine Frage des politischen Wettbewerbs sein. Damit kann aber auch die Herbeiführung materieller Gerechtigkeit und Sachrichtigkeit keine wesentliche Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG sein. Insofern mag die grundgesetzliche Parlamentsöffentlichkeit auch gewisse „rechtsstaatliche Dimensionen“ aufweisen, in ihrer wesentlichen Ausrichtung ist sie jedoch nicht auf das Rechtsstaatsprinzip, sondern auf die Verwirklichung der Volkssouveränität im Wege einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ausgerichtet.

## **V. Zwischenergebnis**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages im Wesentlichen dazu dient, das Prinzip der Volkssouveränität im Wege umfassender Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation effektiv zu verwirklichen.

Die Parlamentsöffentlichkeit, in der Regel vermittelt durch die Presse und Medien, soll insoweit den Staatsbürger in die Lage versetzen, seine grundgesetzlich vorgesehenen Teilhabe- und Kontrollmöglichkeiten umfassend und effektiv wahrnehmen zu können. Hierbei muss die Parlamentsöffentlichkeit als verfassungsrechtlich garantierte Institution verstanden werden, die den Bürger mittels der öffentlichen Zugänglichkeit zur im Bundestag ausgeübten Staatsgewalt mit solchen Informationen versorgen soll, die für eine umfassende und effektive Ausübung der Teilhabe- und Kontrollrechte des Volkes erforderlich sind.

In ihrer Repräsentationsfunktion dient die Parlamentsöffentlichkeit darüber hinaus dazu, öffentliche Aufmerksamkeit herbeizuführen sowie die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse des Volkes in die Staatswillensbildung einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen. Die Parlamentsöffentlichkeit soll insofern zu einem umfassenden und durchgehenden kommunikativen Rückkoppelungsprozess zwischen dem Volk und den Abgeordneten sowie zu einem responsiven Verhalten der Abgeordneten gegenüber den verschiedenen Interessen und Bedürfnissen des Volkes beitragen. Im bestmöglichen Fall sollen alle relevanten Interessen und Bedürfnisse des Volkes öffentlich im Rahmen der parlamentarischen Beratung artikuliert, dargestellt und vertreten werden.

Einschränkend sei jedoch angemerkt, dass das Grundgesetz eine Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes nur im Sinne einer Rahmenordnung, in der die Ausübung dieser Rechte tatsächlich möglich sein muss, garantiert, ihre tatsächliche Wahrnehmung durch das Volk dagegen nicht herbeiführen kann. Ob die insofern verfassungsrechtlich zu garantierenden Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten tatsächlich auch wahrgenommen oder ausgeübt werden, entzieht sich insofern einer verfassungsrechtlichen Beurteilung und kann daher auch nicht als



verfassungsrechtlicher Beurteilungsmaßstab herangezogen werden. In Bezug auf die Parlamentsöffentlichkeit ist daher verfassungsrechtlich auch nur entscheidend, dass die Parlamentsöffentlichkeit in ihrer Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsfunktion verfassungsrechtlich so ausgestaltet sein bzw. zur Geltung kommen muss, dass eine Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation tatsächlich möglich erscheint und faktisch nicht ausgeschlossen ist. Dem Bundestag ist es insoweit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG aufgegeben, eine umfassende Verwirklichung dieser verfassungsrechtlichen Institution zu gewährleisten.

## **C. Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages und die neuere Parlamentspraxis**

Nachdem die Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit in der Ordnung des Grundgesetzes bestimmt werden konnten, ist nun die konkrete Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ins Auge zu fassen. Hierbei gilt es zu fragen, wann, wie und gegenüber wem der Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG öffentlich zu verhandeln hat. Insofern sollen die verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unter Berücksichtigung der obigen Ergebnisse herausgearbeitet und hieran anknüpfend die Parlamentspraxis dahingehend untersucht werden, ob sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergeben, gerecht wird.

### **I. Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages**

Wendet man sich der Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu, so bietet es sich an, die Parlamentsöffentlichkeit des Bundestages anhand der in Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG genannten Begrifflichkeiten „Bundestag“ und „verhandelt öffentlich“ zu untersuchen. Hierbei soll ein besonderer Fokus darauf gelegt werden, ob die Parlamentspraxis den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen hinreichend Rechnung trägt, insbesondere da der Parlamentsöffentlichkeit (zumindest in der praxisnahen Parlamentsrechtsliteratur) scheinbar keine besondere Bedeutung beigemessen wird.<sup>1</sup>

#### **1. Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG**

Gemäß § 19 GOBT stellt der Deutsche Bundestag die Öffentlichkeit durchgehend nur für die Sitzungen des Plenums her. In Bezug auf die Ausschüsse gilt, dass diese gemäß § 69 Abs. 1 GOBT grundsätzlich nicht öffentlich tagen, die Öffentlichkeit aber durch Beschluss herstellen können. Von dieser Möglichkeit wird in der Parlamentspraxis zunehmend auch Gebrauch gemacht, auch wenn die nichtöffentlichen Sitzungen weiterhin deutlich überwiegen. So waren von den 2725 Ausschuss- und Unterausschusssitzungen in der 17. Legislaturperiode des Bundestages (2009–2013) bereits 717 öffentlich, während noch in der 12. Legislaturperiode (1990–1994) von 2589 Ausschuss- und Unterausschusssitzungen gerade einmal 214 öffentlich waren.<sup>2</sup> Für bestimmte Ausschüsse wird zudem die Öffentlichkeit der bzw. einiger Ausschusssitzungen gesetzlich vorgeschrieben (vgl. beispielsweise

---

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise die recht bündige Kommentierung zur Sitzungsöffentlichkeit von *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 19; vgl. auch *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17, der im Rahmen seiner ausführlichen Ausführungen zur Gesetzesberatung im Bundestag und seinen Ausschüssen kaum auf die Parlamentsöffentlichkeit eingeht.

<sup>2</sup> Das Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kap. 7.17 (Stand: 20.01.2014), abrufbar unter [https://www.bundestag.de/blob/196298/d1d42eff381ab80074fbbe1338255718/kapitel\\_07\\_17\\_\\_\\_ffentliche\\_und\\_nicht\\_\\_\\_ffentliche\\_sitzungen-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196298/d1d42eff381ab80074fbbe1338255718/kapitel_07_17___ffentliche_und_nicht___ffentliche_sitzungen-data.pdf) (25.04.2017).

§ 8 Abs. 1 WahlprüfG; für Untersuchungsausschüsse: Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG). Die anderen Gremien und Organe des Deutschen Bundestages wie das Präsidium, der Ältestenrat, die Fraktionen etc. tagen dagegen nicht öffentlich.

Fraglich ist insofern, ob die derzeitige Parlamentspraxis verfassungsrechtlich zulässig ist. Unstreitig ist insofern, dass mit „Bundestag“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG jedenfalls das Plenum, also die Vollversammlung der Abgeordneten des Bundestages, zu verstehen ist.<sup>3</sup> Zu untersuchen bleibt jedoch, ob Art. 42 Abs. 1 GG auch auf andere Organe und Gremien des Deutschen Bundestages Anwendung findet. Es muss daher erörtert werden, was unter „Bundestag“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG zu verstehen ist. Denn nur insofern legt das Grundgesetz ausdrücklich die Öffentlichkeit der Verhandlungen fest.

Nähert man sich dem Begriff zunächst vom Wortlaut her, so versteht man nach unter „Bundestag“ die Volksvertretung der Bundesrepublik Deutschland.<sup>4</sup> Hieran anlehnend, spricht einiges dafür, auch wenn es nicht ganz eindeutig ist, unter „Bundestag“ im Sinne des Art. 42 Abs. 1 GG nur die Vollversammlung der Abgeordneten und nicht einzelne Organe oder Gremien zu verstehen, da in einem sprachlich-allgemeinen Sinne wohl nur die Vollversammlung als die Volksvertretung oder das Parlament angesehen wird.<sup>5</sup>

Verstärkt wird diese (enge) Auslegung zudem durch eine historische Auslegung. Art. 42 Abs. 1 GG wurde in Anlehnung an Art. 29 und 30 Weimarer Reichsverfassung von 1919 normiert.<sup>6</sup> Da unter der Weimarer Reichsverfassung die Ausschüsse des damaligen Reichstages ebenfalls nicht öffentlich tagten (vgl. § 34 Geschäftsordnung des Reichstages der Weimarer Republik von 1922)<sup>7</sup>, muss davon ausgegangen werden, dass bei der Normierung von Art. 42 Abs. 1 GG nur die Öffentlichkeit des Plenums und nicht die der Ausschüsse oder anderer Organe und Gremien verfassungsrechtlich normiert werden sollte, da andernfalls die Ausschüsse, wie z.B. in Art. 42 Abs. 3 GG, ausdrücklich erwähnt worden wären.

Auch eine systematische Auslegung untermauert diese nur auf das Plenum bezogene Auslegung. Während Art. 42 Abs. 1 GG in Bezug auf die öffentliche Verhandlung nur den Bundestag erwähnt, bezieht das Indemnitätsprivileg aus Art. 42 Abs. 3 GG ausdrücklich neben dem Bundestag auch die

---

<sup>3</sup> BVerfGE 1, 144, 152; allg. Ansicht: m. w. N. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 1.

<sup>4</sup> *Bethge*, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon, <sup>7</sup>1988, Bd. 1, 999 ff.; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 50.

<sup>5</sup> So auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 44.

<sup>6</sup> Siehe B I 3.

<sup>7</sup> Geschäftsordnung des Reichstages der Weimarer Republik von 1922, abrufbar unter: <http://bildsuche.digitale-sammlungen.de/index.html?c=viewer&bandnummer=bsb00000003&pimage=72&v=100&nav=&l=de> (26.04.2017).

Ausschüsse ein und unterscheidet folglich zwischen dem Bundestag als Plenum und den Ausschüssen. Ähnliches lässt sich in Art. 43, 45, 45a und 45c GG feststellen. Auch hier unterscheidet das Grundgesetz zwischen dem Bundestag und den Ausschüssen, so dass davon auszugehen ist, dass das Grundgesetz grundsätzlich unter „Bundestag“ nur das Plenum und nicht auch Ausschüsse oder andere Organe und Gremien versteht.<sup>8</sup> Zudem sieht Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG vor, dass Untersuchungsausschüsse „in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise“ erheben, was jedoch überflüssig wäre, wenn Art. 42 Abs. 1 GG bereits für (Untersuchungs-)Ausschüsse gelten würde.<sup>9</sup>

Auch wenn der Wortlaut sowie eine historische und systematische Auslegung somit recht eindeutig erscheinen, ist dennoch zu erörtern, ob und inwiefern der auf Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation ausgerichtete Sinn und Zweck parlamentarischer Öffentlichkeit für eine weite, (zumindest) die Ausschüsse einbeziehende Auslegung streitet. Einer teleologischen Auslegung steht vorliegend auch nicht der Wortlaut als Grenze zulässiger Normkonkretisierung entgegen, da sich eine die Ausschüsse einbeziehende Auslegung noch innerhalb des „Spielraums jedenfalls noch möglicher Verständnisvarianten der interpretierten Sprachdaten“ bewegt.<sup>10</sup> Insofern mag zwar eine grammatikalische, systematische und historische Auslegung von Art. 42 Abs. 1 GG für ein enges, nur auf das Plenum beschränktes Verständnis von Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG streiten, einer weiten, die Ausschüsse einbeziehenden Auslegung kann jedoch kaum entgegengehalten werden, dass eine solche außerhalb möglicher Verständnisvarianten läge und daher die Wortlautgrenze zulässiger Normkonkretisierung verletzte.

Nähert man sich Art. 42 Abs. 1 GG daher teleologisch an und versteht die Parlamentsöffentlichkeit in diesem Sinne als verfassungsrechtliche Institution zur Bereitstellung von frei zugänglichen Informationen, die es dem Bürger erlauben soll, seine Teilhabe- und Kontrollrechte umfassend und effektiv wahrnehmen zu können, sowie im Sinne ihrer Repräsentationsfunktion als eine verfassungsrechtliche Institution zur Ermöglichung eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses, so stellt sich die Frage, ob die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen hierfür erforderlich ist. Denn nur dann erscheint eine weite Auslegung nicht nur rechtspolitisch wünschenswert<sup>11</sup>, sondern ggf. auch entgegen der grammatikalischen, systematischen und historischen Auslegung verfassungsrechtlich geboten. Anders gesagt: Die Einbeziehung der Ausschüsse unter die Begrifflichkeit „Bundestag“ ließe sich entgegen einer recht eindeutigen grammatikalischen,

---

<sup>8</sup> So auch *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 50.

<sup>9</sup> So auch *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 681.

<sup>10</sup> *Müller/Christensen*, Juristische Methodik, <sup>11</sup>2013, Bd. 1, Rn. 308 f.

<sup>11</sup> Ein interparlamentarischer Arbeitskreis des Bundestages und der Landtage hatte bereits 1973 eine jeweils 10 Punkte umfassende Liste mit Argumenten für und gegen öffentliche Ausschusssitzungen zusammengetragen. Die Liste findet sich abgedruckt in: *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Vorbem. zu § 54.

systematischen und historischen Auslegung nur dann begründen, wenn die Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen mit der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unvereinbar wäre.

#### **a) Öffentlichkeit der vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse**

Gemäß §§ 54 und 62 Abs. 1 GOBT sind die Ausschüsse vorbereitende Beschlussorgane des Bundestages und erarbeiten für den Bundestag Beschlussempfehlungen für die an sie überwiesenen Vorlagen. Die Beschlussempfehlungen müssen sich gemäß § 62 Abs. 1 GOBT an die Thematik der überwiesenen Vorlage und den unmittelbaren Sachzusammenhang halten, so dass ein gewisser Rahmen für die Beratungen durch den Überweisungsbeschluss bereits vorgegeben ist.<sup>12</sup> Alle Vorlagen werden zunächst, und bevor sie an die Ausschüsse überwiesen werden, in den Drucksachen des Bundestages, die im Internet frei zugänglich sind,<sup>13</sup> veröffentlicht, auf die ebenfalls vorab im Internet veröffentlichte Tagesordnung<sup>14</sup> des Bundestages gesetzt und anschließend in erster Lesung gemäß §§ 78 f. GOBT im Plenum öffentlich verhandelt. Mit Abschluss der ersten Lesung werden die Vorlagen (Ausnahme: sog. Stabilitätsvorlagen sowie Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zu Haushaltsvorlagen gemäß §§ 94 und 95 GOBT)<sup>15</sup> dann per Beschluss an einen oder mehrere Ausschüsse überwiesen (§ 80 GOBT). Nach Abschluss der nichtöffentlichen Ausschussberatungen werden die beschlossenen Berichte und Beschlussempfehlungen, die neben der Empfehlung eine Begründung sowie die Ansicht der Minderheit und die Stellungnahmen der beteiligten Ausschüsse enthalten müssen, wiederum in den Drucksachen<sup>16</sup> veröffentlicht (vgl. §§ 66 Abs. 2, 77 Abs. 1 GOBT). Auch wenn die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich verhandeln, können sie die Öffentlichkeit zulassen (§ 69 GOBT). Zudem werden teilweise die Tagesordnungen der Ausschüsse vorab im Internet veröffentlicht,<sup>17</sup> so dass in diesen Fällen zumindest der Zeitpunkt der Behandlung der Vorlage bekannt gemacht wird.<sup>18</sup> Gemäß

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch *dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 62 Abs. 1.

<sup>13</sup> Siehe <http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen> (24.08.2016).

<sup>14</sup> Siehe <http://www.bundestag.de/tagesordnung> (24.08.2016). Die Tagesordnungen werden nur noch für den internen Gebrauch gedruckt. Ansonsten werden die Tagesordnung nach Auskunft des Bundestages ausschließlich im Internet veröffentlicht.

<sup>15</sup> Gemäß § 94 GOBT werden Stabilitätsvorlagen unmittelbar vom Bundestagspräsidenten an den Haushaltsausschuss überwiesen; gemäß § 95 Abs. 1 GOBT werden Ergänzungsvorlagen ebenfalls grundsätzlich ohne erste Beratung im Plenum an den Haushaltsausschuss überwiesen; Nachtragshaushaltsvorlagen können nach Absprache im Ältestenrat ohne erste Beratung im Plenum an den Haushaltsausschuss überwiesen werden; siehe hierzu auch C I 2 d aa (1).

<sup>16</sup> Diese sind frei zugänglich unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen> (26.04.2017).

<sup>17</sup> Siehe <https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/tagesordnungen> (26.04.2017).

<sup>18</sup> Die Veröffentlichung der Tagesordnung der Ausschüsse steht jedoch nach der Auslegungsentscheidung 14/7 vom 18.5.2000 des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestages im Ermessen der Ausschüsse, abgedruckt in *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 61 Abs. 3; vgl. auch *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 79.

§ 73 GOBT wird zwar über jede Ausschusssitzung ein schriftliches Protokoll angefertigt, das mindestens alle Anträge und die Beschlüsse des Ausschusses enthalten muss und in der Regel eine konzentrierte Fassung der Ausschussberatungen enthält,<sup>19</sup> gleichwohl sind diese grundsätzlich erst nach Verabschiedung der Gesetzesvorlage bzw. nach dem Ende der Wahlperiode oder nur auf berechtigtes Interesse für die Öffentlichkeit einsehbar.<sup>20</sup> Stenographische Protokolle sind zwar möglich (§ 73 GOBT), werden aber in der Regel nicht angefertigt. Nachdem die Beschlussempfehlung auf die öffentlich zugängliche Tagesordnung des Bundestages gesetzt worden ist, wird diese sodann in zweiter und ggf. dritter Lesung abschließend öffentlich im Plenum verhandelt.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass grundsätzlich jede von den Ausschüssen behandelte Vorlage zunächst in erster Lesung sowie nach ihrer Behandlung in den Ausschüssen auf Grundlage der Ausschussbeschlussempfehlungen nochmals in zweiter und ggf. dritter Lesung öffentlich im Plenum verhandelt wird. Durch die Veröffentlichung der an die Ausschüsse überwiesenen Vorlagen sowie der Beschlussempfehlung und Berichte der Ausschüsse in den Drucksachen des Bundestages wird der jeweilige Behandlungsgegenstand auch (nach Abschluss der nichtöffentlichen Ausschussberatungen) dem Inhalt nach öffentlich zugänglich gemacht. Zuletzt wird der Zeitpunkt, zu dem die jeweilige Vorlage im Plenum beraten wird (für die Ausschüsse gilt dies nicht durchgehend), mittels der Veröffentlichung der Tagesordnungen ebenfalls öffentlich gemacht.

#### ***aa) Öffentlichkeit der Ausschüsse und Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages***

Fraglich bleibt damit jedoch, wie es zu bewerten ist, dass die Ausschüsse grundsätzlich nicht öffentlich tagen und damit eine freie Zugänglichkeit bzgl. der in den Ausschüssen ausgeübten Staatsgewalt nicht gegeben ist. Insofern ist es in Bezug auf die Ausschussberatungen nicht gewährleistet, dass der Bürger auf die dort ausgeübte Staatsgewalt einwirken und diese kontrollieren kann. Ebenso scheidet während der nichtöffentlichen Ausschussberatung ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess und damit eine Artikulation, Einbeziehung und insbesondere Darstellung der verschiedenen Interessen des Volkes grundsätzlich aus.

Betrachtet man insoweit isoliert die Ausschussberatungen, könnte man annehmen, dass aufgrund der Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen die Parlamentsöffentlichkeit ihrer auf eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ausgerichteten Funktion nicht vollumfänglich gerecht wird.

Nimmt man hingegen den gesamten parlamentarischen Verfahrensablauf in Augenschein,<sup>21</sup> kann von einer generellen Nichtöffentlichkeit nicht gesprochen werden, vielmehr wechseln sich Phasen der

---

<sup>19</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 156.

<sup>20</sup> Ders., in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 157 f.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch C I 2 d aa.

öffentlichen (Plenum) und nichtöffentlichen (Ausschussberatung) Verhandlung ab. Während in den ersten, zweiten und dritten Lesungen der Verhandlungsgegenstand öffentlich im Plenum verhandelt wird, berät der Ausschuss unter Ausschluss der Öffentlichkeit und veröffentlicht grundsätzlich nur seine Beschlussempfehlungen und Berichte als Drucksachen. Fraglich ist daher, ob eine isolierte Betrachtung der Ausschussberatungen oder ob die Ausschussberatungen in Bezug auf die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht vorzugswürdig im Kontext des gesamten parlamentarischen Verfahrensgangs zu bewerten sind.

Entscheidend dürfte hierfür sein, ob eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes bei Berücksichtigung des gesamten parlamentarischen Verfahrensgangs und trotz nichtöffentlicher Ausschussberatung (beispielsweise aufgrund der Parlamentsöffentlichkeit im Plenum) hinreichend gewährleistet wird. Ist dem so, wäre die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich. Hiernach muss es für den Bürger trotz Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen möglich sein, sich über die verschiedenen Verhandlungsgegenstände selbstständig und umfassend informieren zu können, um auf dieser Grundlage seine Teilhabe- und Kontrollrechte effektiv wahrnehmen zu können. Zudem müssen ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess sowie eine darauf aufbauende Einbeziehung, Artikulation und Darstellung der verschiedenen Interessen und Bedürfnisse und damit eine Repräsentation des Volkes zumindest im Grundsatz möglich sein.

Dies berücksichtigt, ist zunächst festzustellen, dass die Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatung nicht gleichzusetzen ist mit Vertraulichkeit oder Geheimhaltung. Der Bürger kann sich nach Abschluss der Ausschussberatungen über den Stand und die Ergebnisse der Beratung informieren, da die Ergebnisse der Ausschussberatungen in Form der Berichte und Beschlussempfehlungen vor einer abschließenden Beratung im Plenum in den Drucksachen des Bundestages veröffentlicht werden. Hierbei muss in den Beschlussempfehlungen und Berichten gemäß § 66 Abs. 2 GOBT dargelegt werden, inwieweit die ursprüngliche Vorlage abgeändert worden ist, warum die restlichen Teile unverändert blieben oder warum die Vorlage gänzlich abgelehnt wurde.<sup>22</sup> Zudem müssen diese die Ansicht der Minderheit sowie etwaige Stellungnahmen der beteiligten Ausschüsse enthalten.<sup>23</sup> Auf dieser Grundlage ist es dem Bürger (meist vermittelt durch die Presse) auch wieder möglich, vor einer endgültigen Entscheidung durch das Plenum seine Teilhabe- und Kontrollrechte (wieder) wirksam zu aktivieren. Zwar mag nach Abschluss der Ausschussberatungen auf eine vom Ausschuss geänderte Vorlage realistischerweise nur noch selten mit Erfolg eingewirkt werden. Gleichwohl, und nur auf eine tatsächliche Einwirkungsmöglichkeit kommt es verfassungsrechtlich an, leben die tatsächlichen

---

<sup>22</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 66 Abs. 2.

<sup>23</sup> *Dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 66.



Einwirkungsmöglichkeiten jedenfalls mit Abschluss der Ausschussberatungen und vor einer endgültigen Entscheidung des Plenums wieder auf und werden auch nicht faktisch durch die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen ausgeschlossen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Bürger (und Presse) aufgrund der in den Drucksachen veröffentlichten Vorlage sowie der im Plenum öffentlich stattfindenden ersten Lesung über den Inhalt und die Thematik der ursprünglichen Vorlage frühzeitig informiert wird.<sup>24</sup> Zudem ist es ihm teilweise auch anhand der Veröffentlichung der Ausschusstagesordnungen möglich zu erfahren, wann die zuständigen Ausschüsse die Vorlage behandeln, was es ihm wiederum erlaubt, auf die Abgeordneten vor der jeweiligen Ausschussberatung einzuwirken.

Selbst wenn man vorliegend davon ausgehen sollte, dass es dem Bürger während der Ausschussberatungen mangels Öffentlichkeit und damit mangels ausreichender Informationen unmöglich sei, wirksam auf die Abgeordneten einzuwirken, wird er zumindest mit der Veröffentlichung der Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse über die Ergebnisse der Ausschussberatungen und den Verfahrenstand informiert. Auf Grundlage dieser wiedergewonnenen Informationslage ist der Bürger sodann auch wieder in der Lage, beispielsweise über die Presse auf die Abgeordneten, die Parteien, die öffentliche Meinung etc. einzuwirken. Insoweit besteht, und dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend, eine umfassende Einwirkungsmöglichkeit insoweit, als der Bundestag gemäß § 82 Abs. 1 GOBT auch noch nach Beendigung der Ausschussberatung in zweiter Lesung per Änderungsantrag die Vorlage vollumfänglich abändern oder auch gemäß § 82 Abs. 3 GOBT an die Ausschüsse zur erneuten Beratung zurückverweisen kann. Insofern kann verfassungsrechtlich, trotz aller eventuell tatsächlich bestehender Schwierigkeiten, von umfassenden, wirksamen und, wenn man den gesamten Verfahrensablauf berücksichtigt, auch von durchgehenden, wenn auch in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes naturgemäß regelmäßig nur indirekt wirkenden Teilhabemöglichkeiten des Volkes weiterhin gesprochen werden.

Auch in Bezug auf die Kontrollrechte des Volkes bleibt festzustellen, dass diese auch bei Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen in einem ausreichenden Maße ermöglicht werden. Auch hier gilt, dass es aufgrund der veröffentlichten Berichte und Beschlussempfehlungen der Ausschüsse sowie der öffentlichen Verhandlungen im Plenum erkennbar bleibt, wer die Vorlage bzw. die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse unterstützt und damit zu verantworten hat. Zwar mag es rechtspolitisch bedauernswert sein, dass nicht der komplette Entscheidungsfindungsprozess öffentlich gemacht wird, insofern kann durchaus auch von einem (demokratischen) Defizit an wünschenswerter Öffentlichkeit gesprochen werden,<sup>25</sup> gleichwohl ist die Ausschussöffentlichkeit für eine umfassende und effektive Kontrolle des Volkes jedenfalls so lange nicht zwingend erforderlich, wie der Bundestag

---

<sup>24</sup> Siehe hierzu auch C I 2 d.

<sup>25</sup> So beispielsweise *Häberle*, in: ders. (Hrsg.), *Die Verfassung des Pluralismus*, 1980, S. 126, 133 f.

im Anschluss und in öffentlicher Sitzung über die Vorlage abschließend berät bzw. beschließt und damit Verantwortlichkeit zurechenbar bleibt.

Weiterhin bleibt auch eine ausreichende Repräsentation des Volkes aufgrund der abschließenden öffentlichen Beratung und Beschlussfassung im Plenum gewährleistet. Indem der Bundestag in öffentlicher Debatte und in drei Lesungen über die eingebrachten Vorlagen verhandelt und beschließt, kann es zu einem responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess und damit zu einer Einbeziehung, Artikulation und Darstellung der Interessen und Bedürfnisse des Volkes kommen. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht insofern das Repräsentationsprinzip zumindest so lange gewahrt, wie die Beschlussfassung dem Plenum vorbehalten wird: „Die aus dem Gedanken der Repräsentation abzuleitende prinzipielle Forderung nach Mitwirkung aller Abgeordneten bei Entscheidungen des Parlaments bedeutet allerdings nicht, dass die Abgeordneten das Volk bei solchen Anlässen nur im Plenum des Bundestages repräsentieren könnten. Zwar würde das Verlangen nach Präsenz aller Abgeordneten im Plenum dem Geiste des Parlamentarismus und des Prinzips der Repräsentation am ehesten gerecht werden. Indessen darf nicht übersehen werden, dass ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit traditionell außerhalb des Plenums geleistet wird. [...] Dabei ist jedoch vorausgesetzt, dass die endgültige Beschlussfassung über ein parlamentarisches Vorhaben dem Plenum vorbehalten bleibt“.<sup>26</sup>

Schließlich kann die Nichtöffentlichkeit der Ausschussöffentlichkeit (zumindest bis zu einem gewissen Grad) auch damit begründet werden, dass es für die in der Demokratie notwendige Kompromissfindung erforderlich ist, im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens nicht öffentliche Räume vorzuenthalten, in denen vertraulich die entgegenstehenden Interessen dargelegt und mögliche Kompromisse ausgelotet werden können.<sup>27</sup>

Zusammenfassend ergibt sich folglich aus dem Telos keine zwingende Notwendigkeit für die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen, da auch bei Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen ausreichende Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten, vermittelt durch die Plenumsöffentlichkeit, bestehen bleiben.

#### ***bb) „Maßgebliche parlamentarische Arbeit“ der Ausschüsse***

Der Zulässigkeit der Nichtöffentlichkeit der vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse kann verfassungsrechtlich auch nicht überzeugend entgegengehalten werden, dass die „maßgebliche parlamentarische Arbeit“<sup>28</sup> nicht (mehr) im Plenum, sondern (nunmehr) in den Ausschüssen geleistet

---

<sup>26</sup> BVerfGE 44, 308, 317; ähnlich *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 4.

<sup>27</sup> Siehe hierzu sogleich C I 1 a cc.

<sup>28</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 24.

werde.<sup>29</sup> Es bleibt schon unklar, was denn die „maßgebliche parlamentarische Arbeit“ des Bundestages sein soll. Gemeint ist hiermit wohl die inhaltliche Sacharbeit an der Vorlage.<sup>30</sup> Hierbei werden jedoch wesentliche Tätigkeiten des Bundestages, nämlich die Ermöglichung von Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation, die Begründung und Darstellung der Vorlage sowie die Herstellung und Übernahme von Verantwortung durch die öffentliche Verhandlung, zu Unrecht als scheinbar weniger gewichtig angesehen.<sup>31</sup> Zumal gerade erst die in öffentlicher Sitzung erfolgte rechtsförmliche Beschlussfassung durch das Plenum die rechtliche Verbindlichkeit der Beschlüsse herbeiführt.<sup>32</sup> Unabhängig davon, dass die „maßgebliche parlamentarische Arbeit“ des Bundestages insofern wenig überzeugend auf die inhaltliche Sacharbeit in den Ausschüssen reduziert wird, kann der Einwand jedoch auch in der Sache nicht wirklich überzeugen. Kern der Argumentation scheint insofern zu sein, dass die inhaltliche Arbeit an den Vorlagen, die hierbei ggf. erfolgten Änderungen im Rahmen der Beschlussempfehlung sowie die dahinterliegenden Beweggründe aufgrund der Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen nicht in einem hinreichenden Maße transparent seien.<sup>33</sup> Hierbei wird zunächst jedoch unzulässigerweise die Öffentlichkeit der Verhandlungen mit einer Transparenz im Sinne einer umfassenden, jeden Verfahrensschritt und alle Beweggründe einbeziehenden Nachvollziehbarkeit und Durchschaubarkeit gleichgesetzt.<sup>34</sup> Öffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG bedeutet jedoch nicht (absolute) Transparenz in Bezug auf alle Verfahrensschritte und Beweggründe, da sie dies zum einen gar nicht leisten kann und zum anderen nur insoweit Transparenz im Sinne von Nachvollziehbarkeit und Durchschaubarkeit voraussetzt, wie dies zur effektiven Wahrnehmung der Teilhabe- und Kontrollrechte des Volkes bzw. für eine effektive Repräsentation erforderlich ist. Insofern verlangt Art. 42 Abs. 1 und 3 GG auch nur, dass die Verhandlungen des Plenums sowie die dort verhandelten Beratungsgegenstände aus sich heraus und in einem solchen Maße nachvollziehbar und verständlich und damit transparent sind, dass eine Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes effektiv möglich wird. Wie bereits gezeigt, mag eine alle Verfahrensschritte und Beweggründe einbeziehende Transparenz zwar eventuell wünschenswert sein, zwingend erforderlich ist sie für eine hinreichende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes gleichwohl nicht.<sup>35</sup>

Dieser Einwand wird noch verstärkt, wenn man bedenkt, dass zumindest Gesetzentwürfe regelmäßig nicht in einem umfassend transparenten Verfahren entstehen, sondern in der Praxis meist in den

---

<sup>29</sup> Vgl. beispielsweise *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 24; *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 516 f.; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 6; *Oberreuter*, ZParl 6 (1975), 77, 78; *Sommer/Westphalen*, in: Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre, 1993, 98 f.

<sup>30</sup> So beispielsweise *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 516 f.

<sup>31</sup> So auch *Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, 155 ff.; vgl. auch *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, 351 ff.

<sup>32</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 44.

<sup>33</sup> Vgl. beispielsweise *Oberreuter*, ZParl 6 (1975), 77, 79 ff.

<sup>34</sup> Vgl. auch *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 43.

<sup>35</sup> Siehe hierzu ausführlich C I 2 c.

Ministerien in einem mehr oder minder transparenten Verfahren erarbeitet werden.<sup>36</sup> Fehlt es damit aber bereits in Bezug auf die ursprüngliche, als Grundlage dienende und in der Praxis häufig vom Bundestag im weiteren Gesetzgebungsverfahren nur noch geringfügig abgeänderte Vorlage an einer durchgehenden und umfassenden Transparenz, so erscheinen die in den Ausschüssen fehlende Transparenz bzw. Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit als weit weniger beklagenswert, als dies häufig dargestellt wird. Vielmehr muss insofern festgestellt werden, dass der Bundestag regelmäßig über Vorlagen entscheidet und für diese verantwortlich zeichnet, die er nicht selbst erarbeitet hat und deren Entstehungsgeschichte sowie dahinterstehende Beweggründe er auch nur bedingt nachvollziehen kann.<sup>37</sup> Die fehlende Transparenz kann man durchaus beklagen, als (verfassungsrechtliches) Argument für eine extensive Auslegung des Begriffs „Bundestag“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG erscheint sie dagegen nicht zwingend.

Auch ein teilweise behaupteter, aber kaum belegter (Verfassungs-)Wandel<sup>38</sup> in Hinblick auf das Verhältnis zwischen Plenum und Ausschüssen führt jedenfalls so lange nicht zu einer Neubewertung, wie das Plenum weiterhin und abschließend über die im Ausschuss beratenen Vorlagen öffentlich verhandelt.<sup>39</sup> Selbst wenn es zutrifft, dass die Ausschüsse immer weitergehend Entscheidungen an sich ziehen und damit das verfassungsrechtliche Verhältnis zwischen Plenum und Ausschüssen zu Gunsten der Ausschüsse verschoben wird, bleibt weiterhin die Letztberatung und -entscheidung beim öffentlich tagenden Plenum, so dass jedenfalls von einem grundlegenden Verfassungswandel (in Bezug auf die vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse) nicht gesprochen werden kann.<sup>40</sup>

### ***cc) Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen als Voraussetzung der Kompromissfindung***

Schließlich wird die Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse auch damit begründet, dass die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen für eine „interfraktionelle Konsensfindung“ bzw. als

---

<sup>36</sup> Zwar soll grundsätzlich gemäß § 47 GGO die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände, die betroffen sein könnten, vor der Erstellung eines Gesetzentwurfs beteiligt werden, jedoch ist dies nicht zwingend und zudem wird der Entwurf auch erst nach der Beteiligung erstellt. Ferner können Gesetzentwürfe auch jederzeit noch nachträglich, z. B. im Rahmen der Ressortabstimmung, was in der Praxis auch häufig geschieht, noch erheblich abgeändert werden, so dass auch hier nicht von einer wirklichen bzw. absolut zu verstehenden Transparenz ausgegangen werden kann; vgl. hierzu umfassend *Hugo*, Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation, 2017.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu auch *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, 280 ff., insb. 344 ff.; vgl. auch BVerfGE 44, 308, 317 f.; 80, 188, 221 f.

<sup>38</sup> Vorliegend wird ein Verfassungswandel als Interpretations- und Auslegungsproblem begriffen. Vgl. zur Auslegungsproblematik im Wandel der Zeit und zum Verfassungswandel als Interpretations- und Auslegungsproblem: *Häberle*, in: Dreier/Schwegmann (Hrsg.), Probleme der Verfassungsinterpretation, 1976, S. 293, 293 ff. insb. 305 ff.

<sup>39</sup> So behauptet z. B. *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 516 ff., einen solchen Wandel, ohne ihn jedoch tatsächlich zu belegen.

<sup>40</sup> So auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 44.

„realitätsgerechte Anerkennung der Bedingungen, unter denen die Parlamentsmitglieder einen gemeinsamen, zumindest mehrheitlich vertretbaren Willen bilden können“, erforderlich sei.<sup>41</sup> Zudem sei nur durch die Nichtöffentlichkeit ein freier Austausch von Argumenten und Meinungen möglich, es werde damit einer Abwanderung wichtiger Diskussionen in informelle Zirkel vorgebeugt, und die Nichtöffentlichkeit diene damit zuletzt auch der effizienten Aufgabenerledigung.<sup>42</sup>

Auch wenn folglich die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen durchaus legitimen Zielen zu dienen verspricht, so erscheint es zumindest zweifelhaft, ob die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen zur Herbeiführung der notwendigen Kompromissfindung und zur effizienten Arbeitserledigung tatsächlich erforderlich ist.

Zunächst zeigen die Beispiele der öffentlich tagenden Parlamentsausschüsse in Bayern und Berlin (§ 138 Abs. 1 S. 1 GO Bay. LT; § 26 Abs. 5 S. 1 GOB Abg.-Haus Berlin), dass weder die Konsens- bzw. Mehrheitsfindung, noch die, wie auch immer zu bemessende, Arbeitseffizienz aufgrund der öffentlich tagenden Ausschüsse leidet.<sup>43</sup> Eine Untersuchung von *Oberreuter* hat bereits 1975 dargelegt, dass sich eine „Minderung der Effizienz [durch die Einführung der Ausschussöffentlichkeit in den Ländern Bayern und Berlin] nicht bewahrheitet“ habe.<sup>44</sup> Auch das Argument, dass ohne die Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse die für einen Mehrheitsbeschluss notwendige Kompromissfindung erschwert wird bzw. sich andernfalls in nichtöffentliche Zirkel verlagert, erscheint bei genauerer Betrachtung weit weniger überzeugend als zunächst angenommen. So dürfte sich auch hier anhand der Beispiele Bayern und Berlin zeigen lassen, dass auch bei Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen die notwendige Kompromissfindung gelingt.<sup>45</sup> Zudem werden auch im Bundestag mit seinen nichtöffentlich tagenden Ausschüssen die Kompromisse regelmäßig nicht in den Ausschüssen, sondern im Wege nichtöffentlicher Absprachen zwischen den Regierungsfractionen bzw. zwischen den Spitzen der Regierungsparteien vereinbart.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 8; *dass.*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 4; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 24; *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 105 f.; *Linck*, DÖV 26 (1973), 513.

<sup>42</sup> *Dass.*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 4 ff.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 24; *Linck*, DÖV 26 (1973), 513.

<sup>43</sup> Vgl. *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 7; *Oberreuter*, ZParl 6 (1975), 77, 84.

<sup>44</sup> *Oberreuter*, ZParl 6 (1975), 77, 84, zeigt u. a. anhand eines Vergleichs zwischen den Gesetzgebungsverfahren in NRW (nichtöffentliche Ausschussberatungen) und Bayern (öffentliche Ausschussberatungen) bei zwei politische brisanten Themen, dass die beiden Gesetzgebungsverfahren in Sachen Arbeitsergebnisse sowie Zeitaufwand kaum Unterschiede aufweisen.

<sup>45</sup> *Ders.*, ZParl 6 (1975), 77, 84.

<sup>46</sup> So beispielsweise in Bezug auf die Verschärfung des Sexualstrafrechts: Die Welt, „Koalition einigt sich auf Sexualstrafrechts-Verschärfung“, vom 16.06.2016, abrufbar unter <http://www.welt.de/politik/deutschland/article156289876/Koalition-einigt-sich-auf-Sexualstrafrechts->

Schließlich erscheint es aus verfassungsrechtlicher und auch demokratietheoretischer Sicht nicht wirklich überzeugend, die Nichtöffentlichkeit der Ausschüsse mit der Notwendigkeit einer effizienten Aufgabenerledigung begründen zu wollen.<sup>47</sup> Effizienz im Sinne einer möglichst schnellen und konsensualen Abarbeitung der Vorlagen ist verfassungsdogmatisch jedenfalls kein anzuerkennendes Ziel.<sup>48</sup> Das Grundgesetz kennt kein Rechtsprinzip der Effizienz und damit auch keine Effizienz um ihrer selbst willen.<sup>49</sup> Aber auch eine Effizienz im Sinne einer sog. Zielerreichungseffizienz oder eine optimale Zweck-Mittel-Effizienz kann allenfalls dann verfassungsrechtlich Anerkennung finden,<sup>50</sup> wenn auch der Bezugswert verfassungsrechtlich Anerkennung findet. Eine reine Arbeitseffizienz im Sinne einer möglichst schnellen Erledigung der in den Ausschüssen behandelten Vorlagen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht dagegen kein entscheidendes bzw. kein besonders zu gewichtendes Kriterium.<sup>51</sup> Vielmehr dient das Parlament mitsamt seinen Ausschüssen, wie es auch in seiner Arbeitsweise und Zusammensetzung zum Ausdruck kommt, in erster Linie der Einbeziehung verschiedener pluraler Interessen sowie der Findung eines mehrheitsfähigen Kompromisses.<sup>52</sup> Insofern zeigt schon die personelle, plurale Erfahrungen und Interessen einbeziehende Zusammensetzung sowie die auf Diskussion und Kompromiss ausgelegte Arbeitsweise des Bundestages und seiner Ausschüsse,<sup>53</sup> dass eine möglichst schnelle Erledigung der Vorlagen kein primäres Ziel des Bundestages oder seiner Ausschüsse sein kann.<sup>54</sup> Folglich kann es aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nicht wirklich überzeugen, die Nichtöffentlichkeit der Ausschussverhandlungen mit einer etwaigen effizienten Arbeitserledigung begründen zu wollen.

#### **dd) Zwischenergebnis**

---

Verschaerung.html (25.04.2017). Auch wenn diese Einigung nur ein Einzelfall darstellt, dürfte sie gleichwohl repräsentativ dafür sein, dass Absprachen nicht in den Ausschüssen, sondern inoffiziell und nichtöffentlich zwischen den Fraktionsspitzen bzw. Parteispitzen erfolgen. Vgl. auch *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, 312 und 346; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 570 f.; *Wegener*, Der geheime Staat, 2006, 254 f.

<sup>47</sup> So auch *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 106 f.; vgl. auch *Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, 24 ff.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, der darlegt, dass Effizienz kein anerkanntes Rechtsprinzip ist; vgl. auch *Jestaedt*, AÖR 2001, 204, 222 ff.; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, 1976, 70 f.; *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 106 f.

<sup>49</sup> *Leisner*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, 24 f.

<sup>50</sup> Siehe für eine Erklärung der Begriffe der Zielerreichungseffizienz und der Zweck-Mittel-Effizienz: *ders.*, Effizienz als Rechtsprinzip, 1971, S. 7.

<sup>51</sup> In diesem Sinne begreift *Jestaedt* auch Effektivität bzw. Effizienz als „inhaltsindifferent“, die nur der Realisierung anderer, „primärer Rechtswerte“ dienen können: *Jestaedt*, AÖR 2001, 204, 222 f.

<sup>52</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 80, 188, 221 f.

<sup>53</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „muss grundsätzlich jeder Ausschuss ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln“: BVerfGE 80, 188, 222.

<sup>54</sup> Vgl. *Morlok*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a.* (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 67 f.; *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 107.

Zusammenfassend bleibt damit festzustellen, dass die Ausschussöffentlichkeit der vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse vom Telos von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG aus nicht zwingend zu fordern ist. Die Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen gemäß § 69 Abs. 1 GOBT der vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse ist damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Auch wenn damit die Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist, spricht gleichfalls nichts dagegen, wenn die Ausschüsse gemäß § 69 Abs. 1 S. 2 GOBT für einen bestimmten Verhandlungsgegenstand oder Teile hiervon die Öffentlichkeit per Beschluss zulassen. Hierbei gilt nach der Geschäftsordnung die Öffentlichkeit der Sitzungen als hergestellt, wenn der Presse und sonstigen Zuhörern im Rahmen der Raumverhältnisse der Zutritt gestattet wird (§ 69 Abs. 1 S. 3 GOBT). Da schon die Herstellung der Ausschussöffentlichkeit im grundsätzlich freien Ermessen der Ausschüsse steht, steht den Ausschüssen zugleich auch ein grundsätzlich freies Ermessen zu, wie sie die Öffentlichkeit herstellen.<sup>55</sup> Insofern ist es nicht zu beanstanden, wenn die Ausschüsse nur den Zutritt vor Ort und nicht zugleich auch eine Liveübertragung der Ausschusssitzungen im Parlamentsfernsehen bzw. im Internet ermöglichen. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn mehr Bürger an den Ausschusssitzungen teilnehmen wollen, als Plätze vorhanden sind. In einem solchen Fall müsste zumindest bei tatsächlich vorhandenen Übertragungsmöglichkeiten eine Liveübertragung erwogen werden.<sup>56</sup>

#### ***b) Ausschussöffentlichkeit und Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse***

Neben den vorbereitenden Tätigkeiten der Ausschüsse können die Ausschüsse gemäß § 62 Abs. 1 S. 3 GOBT im Wege des sog. Selbstbefassungsrechts auch Aufgaben des Parlaments, wie beispielsweise die Kontrolle der Bundesregierung, selbstständig wahrnehmen.<sup>57</sup> Hierbei erledigen die Ausschüsse im Rahmen ihres Geschäftsbereichs aus eigener Initiative heraus, ohne Überweisungsbeschluss und ohne anschließende Berichterstattung an das Plenum einzelne Aufgaben des Gesamtparlaments. Fraglich ist insofern, wie es mit Hinblick auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu bewerten ist, wenn die Ausschüsse nicht nur vorbereitend tätig werden, sondern teilweise auch stellvertretend Aufgaben des Plenums in nichtöffentlicher Sitzung wahrnehmen.

Das Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse gemäß § 62 Abs. 1 S. 3 GOBT war nicht von Beginn an Teil der Geschäftsordnung und der Parlamentspraxis des Bundestages, sondern wurde erst im Jahr 1969 durch die sog. Kleine Parlamentsreform<sup>58</sup> eingeführt. Zuvor waren die Ausschüsse, und das galt auch

---

<sup>55</sup> So auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 45.

<sup>56</sup> Siehe hierzu auch C I 2 b aa 2 sowie C I 2 b aa 3.

<sup>57</sup> Vgl. hierzu *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 61 Abs. 1.

<sup>58</sup> Beschlossen am 18.06.1969, vgl. BTag StenB-Nr.: 05/13329 sowie BTag Drs-Nr.: 05/4373.



schon für die Weimarer Republik so (vgl. § 33 ff. Geschäftsordnung des Reichstages der Weimarer Republik von 1922<sup>59</sup>), auf eine vorbereitende Tätigkeit in Form von Beschlussempfehlungen und Ausschussberichte begrenzt.<sup>60</sup> Insofern war der heute durch das Selbstbefassungsrecht gegebene Fall einer selbstständigen und abschließenden Aufgabenerledigung durch die nichtöffentlichen Ausschüsse nicht vorgesehen, so dass die Einführung des Selbstbefassungsrechts im Jahre 1969 als erhebliche Stärkung der (nichtöffentlichen) Ausschüsse gegenüber dem (öffentlichen) Plenum gelten kann.<sup>61</sup> Es bleibt damit zu untersuchen, wie es mit Blick auf die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich zu bewerten ist, wenn „ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages [...] durch die [grundsätzlich nichtöffentlich verhandelnden] Ausschüsse“<sup>62</sup> im Rahmen des Selbstbefassungsrechts wahrgenommen wird und damit zu keinem Zeitpunkt (mehr) dem Öffentlichkeitsgebot aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unterfällt.

Zur Beantwortung dieser Fragen gilt es zunächst zu berücksichtigen, dass sich die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG auf *jede im Plenum* stattfindende Tätigkeit des Bundestages erstreckt, unabhängig davon, ob diese nun vorbereitender, beratender, erklärender, beschließender oder sonstiger Natur ist.<sup>63</sup> Versteht man zudem Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als eine verfassungsrechtliche Institution zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und leitet daraus ab, dass die Parlamentsöffentlichkeit (in ihrer Reichweite) grundsätzlich mit den Teilhabe- und Kontrollrechten des Volkes korrespondiert, so ergibt sich hieraus wiederum, dass sich die Parlamentsöffentlichkeit grundsätzlich auf jede vom Bundestag in seiner Funktion als Staats- bzw. Verfassungsorgan ausgehende Staatsgewalt erstreckt.<sup>64</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht geht hiervon aus, wenn es ausführt: „Der Deutsche Bundestag trifft seine Entscheidungen grundsätzlich im Plenum [...] und in öffentlicher Beratung. [...]. Erst die Öffentlichkeit der Beratung schafft die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch die Bürger [...]. Dies gilt auch, wo die parlamentarische Beratung sich, sei es mitwirkend oder kontrollierend, auf das

---

<sup>59</sup> Geschäftsordnung des Reichstages der Weimarer Republik von 1922, abrufbar unter:

<http://bildsuche.digitale-sammlungen.de/index.html?c=viewer&bandnummer=bsb00000003&pimage=72&v=100&nav=&l=de> (29.04.2018); vgl. auch *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 17.

<sup>60</sup> *Thaysen/Schindler*, ZParl 1 (1969), 20, 24.

<sup>61</sup> So auch *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 516 ff.

<sup>62</sup> BVerfGE 80, 188, 222.

<sup>63</sup> Siehe hierzu auch C I 2 b aa; vgl. auch BVerfGE 1, 144, 152; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 49.

<sup>64</sup> Siehe hierzu bereits B IV 1; ähnlich: *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 34. Nicht unter das Öffentlichkeitsgebot aus Art. 42 Abs. 1 GG fallen dagegen solche Tätigkeiten des Bundestages, die eher verwaltungsrechtlicher, behördlicher oder interner Natur sind, wie beispielsweise die Wahrnehmung des Haus- und Polizeirechts durch den Bundestagspräsidenten nach Art. 40 Abs. 2 GG: vgl. auch *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 25.

Entscheidungsverhalten bezieht [...]. Die parlamentarische Verantwortung gegenüber den Bürgern ist wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt [...].“<sup>65</sup>

Erstreckt sich damit die Parlamentsöffentlichkeit grundsätzlich auf jede vom Bundestag ausgehende Staatsgewalt, muss von einer Beeinträchtigung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages immer dann gesprochen werden, wenn der Bundestag andere Organe und Gremien, die wie die Ausschüsse dem Öffentlichkeitsgebot aus Art. 42 Abs. 1 GG (zumindest unmittelbar) nicht unterliegen, mit der stellvertretenden bzw. eigenständigen Wahrnehmung seiner Aufgaben und Pflichten betraut. In diesen Fällen übt nämlich nicht das Plenum in öffentlicher Sitzung, sondern üben die Ausschüsse in nichtöffentlicher Sitzung (und in Stellvertretung für das Plenum) die Staatsgewalt aus. Im Gegensatz zu den Ausführungen zu den vorbereitend tätig werdenden Ausschüssen kann hier auch eine Beeinträchtigung nicht dadurch verneint werden, indem man den gesamten Verfahrensablauf in den Blick nimmt. Anders als bei den vorbereitend tätig werdenden Ausschüssen gibt es im Rahmen des Selbstbefassungsrechts nämlich keine Wechselwirkung zwischen öffentlicher Plenumsverhandlung und nichtöffentlicher Ausschussberatung.<sup>66</sup> Vielmehr ist eine öffentliche Verhandlung der im Rahmen des Selbstbefassungsrechts beratenden Verhandlungsgegenstände regelmäßig nicht vorgesehen.

Die Annahme einer Beeinträchtigung der Öffentlichkeitsfunktion erfährt zudem weitere Plausibilität, wenn man mit dem Bundesverfassungsgericht annimmt, dass der Bundestag aufgrund des Repräsentationsprinzips grundsätzlich „[d]ie ihm von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse [...] nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern in der Gesamtheit seiner Mitglieder“<sup>67</sup> und damit (implizit) grundsätzlich öffentlich im Plenum wahrzunehmen hat. Das Bundesverfassungsgericht führt dahingehend aus: „Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, d. h. durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muss die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein. [...] Die aus dem Gedanken der Repräsentation abzuleitende prinzipielle Forderung nach Mitwirkung aller Abgeordneten bei Entscheidungen des Parlaments bedeutet allerdings nicht, dass die Abgeordneten das Volk bei solchen Anlässen nur im Plenum des Bundestages repräsentieren könnten. Zwar würde das Verlangen nach Präsenz aller Abgeordneten im Plenum dem Geiste des Parlamentarismus und dem Prinzip der Repräsentation am ehesten gerecht werden. Indessen darf nicht übersehen werden, dass ein wesentlicher Teil der Parlamentsarbeit

---

<sup>65</sup> BVerfGE 131, 152 Rn. 113.

<sup>66</sup> Siehe hierzu C I 1 a.

<sup>67</sup> BVerfGE 80, 188, 217 f.; ferner auch BVerfGE 44, 308, 316; 56, 396, 405.

traditionell außerhalb des Plenums geleistet wird. Dies beruht einerseits auf der seit Jahrzehnten zunehmenden Kompliziertheit der Lebensverhältnisse und dem damit verbundenen Zwang zur Arbeitsteilung, zum anderen auf der Tatsache, dass die Schwerfälligkeit des Plenums Detailarbeit naturgemäß nur in sehr beschränktem Umfang erlaubt.“<sup>68</sup> In einem weiteren Urteil konkretisiert das Bundesverfassungsgericht, wann und unter welchen Bedingungen Aufgaben des Bundestages nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen erledigt werden können: „Ausgangspunkt und Grundlage für die Ausgestaltung und Beschränkung der Abgeordnetenrechte ist das Prinzip der Beteiligung aller Abgeordneten an den Entscheidungen des Deutschen Bundestages [als Ausprägung des Repräsentationsprinzips]; es ist Richtmaß für die Ausgestaltung von Organisation oder Geschäftsgang des Parlaments. Soweit Abgeordnete durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden sollen, ist dies nur zum Schutz anderer Rechtsgüter mit Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. [...] Der Deutsche Bundestag ist im Rahmen seiner Selbstorganisationsbefugnis und seiner Geschäftsordnungsautonomie grundsätzlich berechtigt, Untergremien zu bilden, um eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Die zunehmende Komplexität der zu behandelnden Sachverhalte und die Schwerfälligkeit des Plenums zwingen geradezu zu einer Arbeitsteilung. Es ist ihm namentlich gestattet, Ausschüsse einzurichten und diesen einzelne vom Bundestag wahrzunehmende Aufgaben zu übertragen, beispielsweise die Vorbereitung von Plenumsbeschlüssen oder die Wahrnehmung von Informations-, Kontroll- und Untersuchungsrechten (vgl. §§ 54 ff. GOBT).“<sup>69</sup>

Zusammenfassend nimmt damit das Bundesverfassungsgericht an, dass grundsätzlich die Aufgabenerledigung des Bundestages aufgrund des Repräsentationsprinzips im Plenum stattzufinden habe und dass eine Aufgabenerledigung durch die Ausschüsse eine Beeinträchtigung des Repräsentationsprinzips darstelle. Eine arbeitsteilige Aufgabenerledigung durch die Ausschüsse sei angesichts der gesteigerten Komplexität moderner Lebenssachverhalte verfassungsrechtlich zwar zu rechtfertigen, jedoch sei dies nur zur Wahrung eines anderen Rechtsguts von Verfassungsrang (beispielsweise die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes) zulässig.

Legt man diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde, muss zunächst festgestellt werden, dass die Erledigung der Aufgaben des Deutschen Bundestages grundsätzlich im öffentlich tagenden Plenum stattzufinden hat. Insofern kommt es durch die Verlagerung der Aufgabenerledigung vom Plenum in die Ausschüsse auch zu einer Beeinträchtigung des Repräsentationsprinzips. Zugleich wird nicht nur das Repräsentationsprinzip beeinträchtigt, sondern auch (zumindest als Reflex) das

---

<sup>68</sup> BVerfGE 44, 308, 316 f.

<sup>69</sup> BVerfGE 130, 318 Rn. 119 f.; vgl. auch BVerfGE 131, 230 Rn. 12 ff.

parlamentarische Öffentlichkeitsprinzip bzw. die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG. Dies erkennt auch das Bundesverfassungsgericht an, wenn es in Bezug auf den Grundsatz der Budgetöffentlichkeit als Unterfall des allgemeinen Öffentlichkeitsprinzips ausführt: „Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Deutschen Bundestages auf das Untergremium, verbunden mit der Befugnis zur selbständigen und plenareretzenden Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten steht in einem Spannungsverhältnis zu dem die Befassung des Plenums gebietenden Grundsatz der Budgetöffentlichkeit, der als Ausprägung des die Demokratie prägenden Transparenzgebotes ebenfalls Verfassungsrang genießt.“<sup>70</sup>

Der Annahme einer Beeinträchtigung des Öffentlichkeitsprinzips nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG kann auch nicht überzeugend entgegengehalten werden, dass Art. 42 Abs. 1 GG, wie das Bundesverfassungsgericht einst ausführte, nur für die Verhandlungen des Plenums gelte und nicht festlege, wann im Plenum verhandelt werden müsse, und damit einer Verlagerung einzelner Aufgaben in die Ausschüsse nicht entgegenstehe.<sup>71</sup> Diese Argumentation kann insbesondere unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages jedenfalls nur so lange überzeugen, wie zumindest noch zu irgendeinem Zeitpunkt öffentlich im Plenum verhandelt wird.<sup>72</sup> Wird die Verhandlungsöffentlichkeit dagegen zu keinem Zeitpunkt durch das Plenum hergestellt, muss zumindest von einer Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit ausgegangen werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeit der Ausschussberatungen nur auf das Gesetzgebungsverfahren und nicht auf das Selbstbefassungsrecht der Ausschüsse bezog.<sup>73</sup> Insofern hat das Bundesverfassungsgericht auch nur über die Beratung von Gesetzentwürfen mit der wechselseitigen Abfolge von öffentlicher Verhandlung im Plenum und nichtöffentlicher Ausschussberatungen und gerade nicht über die nichtöffentliche Ausschussberatung im Rahmen des Selbstbefassungsrecht geurteilt.

Auch wenn damit eine Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit durch die selbstständige Aufgabenerledigung in den Ausschüssen festgestellt werden kann, bleibt fraglich, ob diese nicht verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. In erneuter Anlehnung an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>74</sup> könnte man daher argumentieren, dass die Beeinträchtigung der Öffentlichkeitsfunktion (ähnlich wie in Bezug auf das beeinträchtigte Repräsentationsprinzip) als eine tatsächliche Notwendigkeit zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei. Zur Sicherstellung seiner Funktionsfähigkeit steht dem

---

<sup>70</sup> BVerfGE 130, 318 Rn. 144.

<sup>71</sup> Vgl. BVerfGE 1, 144, 152.

<sup>72</sup> So auch *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 517.

<sup>73</sup> Vgl. BVerfGE 1, 144, 152.

<sup>74</sup> BVerfGE 130, 318 Rn. 119 f.

Bundestag gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG (insbesondere auch angesichts der zunehmenden Komplexität moderner Lebenssachverhalte) ein weiter Ermessensspielraum zu, wie er seine inneren Angelegenheiten (innerhalb der Grenzen der Verfassung) regeln und organisieren will.<sup>75</sup>

Fraglich ist jedoch, ob die Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit ähnlich wie die Beeinträchtigung des Repräsentationsprinzips zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Bundestages gerechtfertigt werden kann. Überträgt man daher erneut die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Repräsentationsprinzip auf das Öffentlichkeitsgebot aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG und betrachtet die Parlamentsöffentlichkeit ähnlich wie das Repräsentationsprinzip als ein Prinzip bzw. als eine Verfahrensmaxime parlamentarischer Verhandlung,<sup>76</sup> kann eine Beeinträchtigung der Öffentlichkeitsfunktion nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, wenn dies zur funktionsgerechten Aufgabenerfüllung des Bundestages oder aufgrund eines anderen Rechtsguts von Verfassungsrang erforderlich ist.<sup>77</sup>

Zunächst dürfte es unstreitig sein, dass es angesichts der vielfältigen Aufgaben des Bundestages zur Wahrung seiner Funktionsfähigkeit unumgänglich ist, dass einzelne Aufgaben, insbesondere die umfangreichen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben des Bundestages, nicht ausschließlich im Plenum, sondern vor allem auch in den Ausschüssen wahrgenommen werden.<sup>78</sup> Liegt damit ein Rechtsgut von Verfassungsrang und damit ein verfassungsrechtlich anerkannter Rechtfertigungsgrund vor, bleibt es jedoch fraglich, ob der Ausschluss der Öffentlichkeit bei den Ausschussberatungen im Rahmen des Selbstbefassungsrechts zur Wahrung der Funktionsfähigkeit erforderlich ist.

Insoweit gilt es zu beachten, dass, anders als beim Repräsentationsprinzip, die Parlamentsöffentlichkeit (zumindest in ihrer Teilhabe- und Kontrollfunktion) auch im Rahmen der Ausschussberatungen gewährleistet werden könnte, wenn die Ausschüsse bei der selbstständigen Erledigung der Aufgaben des Plenums die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen herstellen würden.<sup>79</sup> Mittels der Ausschussöffentlichkeit wäre es dem Bürger möglich, seine Teilhabe- und Kontrollrechte auch in Bezug auf die in den Ausschüssen stattfindende Staatsgewalt effektiv wahrzunehmen, auch wenn die Repräsentationsfunktion der Parlamentsöffentlichkeit mangels Mitwirkung aller Abgeordneten

---

<sup>75</sup> Siehe hierzu B II 3.

<sup>76</sup> Siehe hierzu C II; vgl. zur Einordnung der Parlamentsöffentlichkeit als Maxime der parlamentarischen Verhandlung auch: *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 16 ff.; *Zeh*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 53 Rn. 28; vgl. auch *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 3.

<sup>77</sup> So auch *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 108 f.; vgl. auch BVerfGE 130, 318 Rn. 119 f.

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 44, 308, 316 f.; 130, 318 Rn. 119 f.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu auch *Linck*, DÖV 26 (1973), 513, 517 f.

zumindest in gewissem Maße weiterhin defizitär bliebe.<sup>80</sup> Die Öffentlichkeitsfunktion und die anteilige Aufgabenerledigung in den Ausschüssen stehen sich insofern nicht generell ausschließend gegenüber, sondern können vielmehr in großen Teilen im Sinne praktischer Konkordanz auch nebeneinander zur Geltung kommen und damit zu einem funktionsgerechten Ausgleich gebracht werden.

Die hier vertretene Ansicht erfährt noch weitergehende Plausibilität, wenn man mit dem Bundesverfassungsgericht annimmt, dass nach dem Grundgesetzes zur Wahrung ausreichender demokratischer Legitimität alle wesentlichen Entscheidungen vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst in einem öffentlichen Verfahren getroffen werden müssen.<sup>81</sup> Dehnt man diese Prämisse dahingehend aus, dass dies nicht nur für Entscheidungen, sondern für jede wesentliche Aufgabenerledigung bzw. jede staatsleitende Aufgabenerledigung gelten muss,<sup>82</sup> erscheint es naheliegend, zumindest immer dann die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen zu verlangen, wenn diese im Rahmen des Selbstbefassungsrechts wesentliche bzw. staatsleitende Aufgaben, wie beispielsweise die Kontrolle der Regierung durch den Bundestag, stellvertretend für das Plenum wahrnehmen und es anschließend nicht zu einer Verhandlung im Plenum kommt.

Insofern ist es für die Frage der Ausschussöffentlichkeit auch unerheblich, dass es den Ausschüssen im Rahmen des Selbstbefassungsrechts grundsätzlich nicht gestattet ist, im Namen des Bundestages Stellungnahmen abzugeben, in der Sache zu beschließen oder auch eigenständig dem Plenum Entscheidungsvorschläge zu unterbreiten.<sup>83</sup> Dies ist schon deshalb unerheblich, als die Parlamentsöffentlichkeit in erster Linie der Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes dient und sich diese nicht nur auf Tätigkeiten mit Entscheidungscharakter, sondern grundsätzlich auf jede Ausübung von Staatsgewalt, wie beispielsweise die Kontrolle der Regierung durch das Parlament, erstreckt. Es ist damit für die Frage der Parlamentsöffentlichkeit auch unerheblich, ob die Ausschüsse Stellungnahmen abgeben oder in der Sache entscheiden. Insbesondere in Bezug auf die Kontrolle, die zumindest im Kern als staatsleitende Aufgabe und damit als bedeutende Ausübung von Staatsgewalt anzusehen ist, gilt es zudem zu berücksichtigen, dass Kontrolle qua hier vertretener Definition keinesfalls auf eine Entscheidung, Stellungnahme etc. hinauslaufen muss, sondern vielmehr für ihre Wirksamkeit insbesondere auf Öffentlichkeit angewiesen ist.<sup>84</sup> Zuletzt gilt es zudem zu

---

<sup>80</sup> Ähnlich bzgl. einer unterschiedlichen Funktion von Plenums- und Ausschussöffentlichkeit: *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 20 Rn. 24.

<sup>81</sup> Vgl. BVerfGE 85, 386, 403 f.; 95, 267, 307 f.; 108, 282, 312.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu *Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 32005, Band III, § 50 Rn. 22; vgl. auch *Berg*, *Der Staat* 9 (1970), 21, 34.

<sup>83</sup> Vgl. *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 23 Rn. 28; so auch die Auslegungsentscheidung des Geschäftsausschusses vom 23.02.1984, abgedruckt in: *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), *Handbuch für die parlamentarische Praxis*, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 62 S. 5.

<sup>84</sup> Vgl. ausführlich B IV 1 b aa.

berücksichtigen, dass sich die Ausschüsse an das Verbot der Beschlussfassung im Namen des Bundestages oder an das Verbot der Abgabe von Stellungnahmen keineswegs durchgehend halten, sondern regelmäßig zumindest „Meinungsbilder“ der Ausschüsse oder „Mitteilungen des Vorsitzenden“, aber auch Stellungnahmen im Namen des Bundestages veröffentlichen bzw. an die Bundesregierung richten.<sup>85</sup>

Nach alledem ist die grundsätzliche Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen im Rahmen des Selbstbefassungsrechts mit der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht vereinbar, da es an der Erforderlichkeit eines generellen Ausschlusses und damit an einer Rechtfertigung für die Beeinträchtigung mangelt.<sup>86</sup> Auch wenn die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen eventuell nicht im gleichem Maße wie die Öffentlichkeit im Plenum geeignet ist, die Funktionen der Parlamentsöffentlichkeit zu erfüllen, erlaubt die Ausschussöffentlichkeit gleichwohl zum einen eine realitätsgerechte Anerkennung der Notwendigkeit arbeitsteiligen Handelns im Bundestag, und zum anderen wird hierdurch zumindest der auf Teilhabe und Kontrolle ausgerichteten Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit hinreichend Rechnung getragen. Dem steht grundsätzlich nicht entgegen, dass der Bundestag (bei berechtigten Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungsinteressen) die Öffentlichkeit ausschließt bzw. durch ausdrücklichen Beschluss ausgeschlossen lässt.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass die Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen jedenfalls immer dann mit der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unvereinbar ist, wenn die Ausschüsse im Rahmen des Selbstbefassungsrechts Aufgaben des Plenums stellvertretend, selbstständig und abschließend erledigen.<sup>87</sup> Insofern muss Art. 42 Abs. 1 GG unmittelbar oder zumindest analog<sup>88</sup> immer dann Anwendung finden, wenn die Ausschüsse im Rahmen des Selbstbefassungsrechts stellvertretend bzw. plenarersetzend für den Bundestag tätig werden.

---

<sup>85</sup> So jedenfalls *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 23 Rn. 28.

<sup>86</sup> Vgl. hierzu auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), *Grundgesetz*, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 46.

<sup>87</sup> So auch *Achterberg*, *Die parlamentarische Verhandlung*, 1979, S. 29; im Ergebnis so ebenfalls *Linck*, *ZParl* 23 (1992), 673, 681 und 698 f.; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 1; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz*, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 9.

<sup>88</sup> Eine Analogie dürfte im Ergebnis eher abzulehnen sein, da die Einbeziehung der im Rahmen des Selbstbefassungsrechts stellvertretend bzw. plenarersetzend tätig werdenden Ausschüsse im Wege einer teleologischen Extension und damit im Wege der Auslegung zu erreichen ist, so dass wohl nicht von einer planwidrigen Regelungslücke gesprochen werden kann. Insofern erscheint eine unmittelbare Anwendung von Art. 42 Abs. 1 GG vorzugswürdig: vgl. *Reimer*, *Juristische Methodenlehre*, 2016, Rn. 555 ff.; vgl. auch ausführlich zur Analogie und der Notwendigkeit einer Regelungslücke: *Müller/Christensen*, *Juristische Methodik*, <sup>11</sup>2013, Bd. 1, Rn. 371.



Der Bundestag ist folglich verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen immer dann herzustellen, wenn die Ausschüsse im Rahmen des Selbstbefassungsrechts stellvertretend, selbstständig und abschließend für den Bundestag Staatsgewalt ausüben. In diesen Fällen liegt es nicht im Ermessen der Ausschüsse, ob sie die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen herstellen. Aufgrund der plenareretzenden bzw. stellvertretenden Funktion der Ausschüsse gelten bzgl. der Art und Weise, wie die Verhandlungsöffentlichkeit hergestellt werden muss, die gleichen Vorgaben und Bedingungen wie für die Verhandlungen des Plenums.<sup>89</sup> Insoweit ist jedenfalls die derzeitige Praxis nach § 73 Abs. 1 GOBT i.V.m. Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 GOBT unzulässig, wonach nicht zwingend ein stenographisches Protokoll anzufertigen ist und die Ausschussprotokolle nicht unmittelbar der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.<sup>90</sup>

**c) Öffentlichkeit des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union  
und anderer plenareretzender Ausschüsse**

In Bezug auf den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 2 EUZBBG i.V.m. Art. 23 und 45 GG) und andere Ausschüsse, die plenareretzend Staatsgewalt ausüben, wie beispielsweise das Parlamentarische Kontrollgremium nach dem Gesetz zu Art. 10 GG, der Haushaltsausschuss bei Vollzug des Haushaltsgesetzes oder der Immunitätsausschuss im Rahmen der sog. Vorentscheidung,<sup>91</sup> gelten die Ausführungen zur Ausschussöffentlichkeit im Rahmen des Selbstbefassungsrechts entsprechend.<sup>92</sup> Auch hier findet Art. 42 Abs. 1 und 3 GG direkt oder zumindest analog Anwendung.<sup>93</sup> Ausschüsse müssen demnach grundsätzlich öffentlich verhandeln, wenn sie anstelle des Bundestages verhandeln, eine an- bzw. abschließende Behandlung durch das öffentliche Plenum nicht vorgesehen ist und einer öffentlichen Verhandlung keine anderen Rechtsgüter von Verfassungsrang entgegenstehen. Andernfalls wäre es dem Bundestag möglich, einzelne seiner Aufgaben durch eine Verlagerung auf diese Ausschüsse ohne öffentliche Verhandlung wahrzunehmen. Dies widerspräche jedoch dem Sinn und Zweck parlamentarischer Öffentlichkeit, wie

---

<sup>89</sup> Siehe hierzu C I 2.

<sup>90</sup> Vgl. zu der Handhabung der Ausschussprotokolle auch *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 156 f.

<sup>91</sup> Vgl. hierzu *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 22; vgl. auch *Berg*, Der Staat 9 (1970), 21, 21 ff.

<sup>92</sup> Siehe C I 1 b.

<sup>93</sup> So auch *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 681; *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 120 ff.; einschränkend: *Kretschmer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Oktober 2006, Ordner 11, Art. 45 Rn. 226 ff.; *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 19 Rn. 38; a. A. *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 23 Rn. 44.

er in Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zum Ausdruck kommt.<sup>94</sup> Nur dort, wo eine nichtöffentliche Verhandlung aufgrund eines anderen Rechtsguts von Verfassungsrang, wie beispielsweise aufgrund des Staatswohls, und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit geboten erscheint, so beispielsweise beim Parlamentarischen Kontrollgremium für die Nachrichtendienste oder beim Parlamentarischen Kontrollgremium nach dem Gesetz zu Art. 10 GG,<sup>95</sup> sind nichtöffentliche Verhandlungen verfassungsrechtlich zulässig. In Bezug auf Inhalt und Umfang der Öffentlichkeit der Ausschussberatungen gelten hierbei die gleichen Vorgaben wie für die Verhandlungen des Plenums.<sup>96</sup>

#### **d) Parlamentarische Untersuchungsausschüsse**

Neben den „regulären“ Ausschüssen kennt das Grundgesetz in Art. 44 GG schließlich als besondere Form der Ausschüsse des Bundestages den parlamentarischen Untersuchungsausschuss. Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG sieht vor, dass der Bundestag das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht hat, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, die in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erheben. Das parlamentarische Untersuchungsrecht ist hierbei, wie auch §1 Abs.3 PUAG zum Ausdruck bringt, an die Zuständigkeiten des Bundestages gekoppelt. § 1 Abs. 3 PUAG bringt insofern eine (verfassungsrechtliche) Selbstverständlichkeit zum Ausdruck und dürfte im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass dem Bundestag (aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung) zwar ein prinzipiell unbegrenztes parlamentarisches Befassungs- und Informationsrecht zukommt, das parlamentarische Untersuchungsrecht als solches jedoch kompetenziell eingefangenen ist.<sup>97</sup> Inhaber des Untersuchungsausschussrechts ist der Bundestag als ganzer, auch wenn die Ausübung dieses Rechts als qualifiziertes Minderheitenrecht (ein Viertel der Mitglieder des Bundestages) ausgestaltet ist (vgl. §§ 1 ff. PUAG; Art. 44 Abs. 1 GG).<sup>98</sup> Untersuchungsausschüsse sind insofern nichtständige (Sonder-)Ausschüsse des Bundestages, werden nach Bedarf zur Aufklärung eines Sachverhalts eingesetzt und dienen (in der Regel) dazu, den Sachverhalt (politisch) zu bewerten und dem Plenum (und über das Plenum auch der Öffentlichkeit) hierüber Bericht zu erstatten (vgl. § 33 PUAG).<sup>99</sup>

In der Regel ist die Funktion parlamentarischer Untersuchungsausschüsse die Informationsbeschaffung zur Ausübung parlamentarischer Kontrolle.<sup>100</sup> Auch wenn es grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist, dass der Bundestag einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss für

---

<sup>94</sup> So auch Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 123.

<sup>95</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 124, 161 Rn. 123 ff.

<sup>96</sup> Siehe hierzu C I 2.

<sup>97</sup> Siehe hierzu ausführlich Waldhoff, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 1 Rn. 61 ff.

<sup>98</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Band IV, Art. 44 Rn. 62 ff.

<sup>99</sup> Ders., in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Band IV, Art. 44 Rn. 63.

<sup>100</sup> Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 44 Rn. 8 ff.

andere Zwecke (beispielsweise zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs) einsetzt, wird hiervon in der Parlamentspraxis kein Gebrauch gemacht.<sup>101</sup> Der parlamentarische Untersuchungsausschuss, häufig als das „schärfste“ Kontrollinstrument des Bundestages bezeichnet, soll dem Bundestag (und insbesondere der Opposition) ermöglichen, selbstständig, insbesondere unabhängig von der Regierung, die zur Wahrnehmung seiner (Kontroll-)Aufgaben erforderlichen Informationen erheben zu können.<sup>102</sup> Hierbei gibt der Untersuchungsausschuss insbesondere der Opposition die Möglichkeit, im Wege der öffentlichen Beweiserhebung, (vermutete) Missständen aufzuklären und öffentlich anzuprangern. Insofern ist der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebende parlamentarische Untersuchungsausschuss ein wesentliches Instrument einer effektiven Kontrolle der Exekutive durch den Bundestag bzw. die Opposition.<sup>103</sup>

Wird die Öffentlichkeit der Beweiserhebung in Untersuchungsausschüssen bereits positiv durch Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG festgelegt, so sieht § 12 Abs. 1 PUAG im Gegensatz hierzu vor, dass die Beratungen und Beschlussfassungen der Untersuchungsausschüsse nicht öffentlich sind. Angesichts einer fehlenden gesetzlichen Regelung, die Öffentlichkeit für einzelne Verhandlungsgegenstände entsprechend §§ 69 Abs. 1, 54 Abs. 2 GOBT zulassen zu können, finden damit alle Beratungen und Beschlussfassungen ausnahmslos nichtöffentlich statt.<sup>104</sup>

Fraglich ist insofern, ob es mit Art 42 Abs. 1 und 3 sowie Art. 44 Abs. 1 GG und dem darin zum Ausdruck kommenden Öffentlichkeitsgrundsatz vereinbar ist, wenn § 12 Abs. 1 PUAG die Nichtöffentlichkeit der Untersuchungsausschussberatung und Beschlussfassung vorsieht.<sup>105</sup>

Aus Art. 44 Abs. 1 GG ergibt sich zunächst (zwingend) nur, dass die Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss öffentlich zu erfolgen hat, zu den Untersuchungsausschussberatungen und zur Beschlussfassung verhält sich der Wortlaut von Art. 44 Abs. 1 GG dagegen nicht.<sup>106</sup>

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Verfassungsgesetzgeber bei Schaffung von Art. 44 Abs. 1 GG von der Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen ausgegangen sein dürfte und insofern auch ausdrücklich „nur“ die Öffentlichkeit der Beweiserhebung in Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG festlegen wollte. Hierfür spricht jedenfalls, dass der Verfassungsgesetzgeber Kenntnis von der Untersuchungsausschusspraxis der Weimarer Republik gehabt haben dürfte, wonach die

---

<sup>101</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Band IV, Art. 44 Rn. 136 ff. und 157.

<sup>102</sup> Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 44 Rn. 8 ff.

<sup>103</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B IV 1 b bb.

<sup>104</sup> Heyer, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 12 Rn. 5.

<sup>105</sup> Vgl. ders., in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 12 Rn. 5 f.

<sup>106</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Band IV, Art. 44 Rn. 172 f.

(Untersuchungs-)Ausschüsse nach § 34 Abs. 1 Geschäftsordnung des Reichstages der Weimarer Republik von 1922 mit Ausnahme der nach Art. 34 Weimarer Reichsverfassung öffentlich zu erfolgenden Beweisaufnahme der Untersuchungsausschüsse nicht öffentlich verhandelten.<sup>107</sup>

Entsprechend den Ausführungen zu den vorbereitend tätig werdenden Ausschüssen dürfte insofern auch im Rahmen der Untersuchungsausschüsse nur dann die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschussberatungen und Beschlussfassungen, entgegen § 12 Abs. 1 PUAG sowie der recht eindeutigen grammatikalischen und historischen Auslegung von Art. 44 Abs. 1 GG, gefordert werden können, wenn dies für eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes bei Berücksichtigung des gesamten parlamentarischen Verfahrensgangs erforderlich ist.<sup>108</sup> Ein solche Erforderlichkeit dürfte vorliegend nicht gegeben sein.

Zunächst ist auch hier der gesamte Verfahrensgang zu berücksichtigen. Insofern ist zunächst festzustellen, dass die Einsetzung des Untersuchungsausschusses einschließlich seines Untersuchungsgegenstandes durch den Bundestag in öffentlicher Sitzung erfolgt (§ 54 Abs. 2 GOBT i. V. m. Art. 44 Abs. 1 GG), sodass bei Einsetzung Gegenstand und Zweck des Untersuchungsausschusses öffentlich im Plenum verhandelt werden. Im Rahmen des Untersuchungsausschussverfahrens findet dann die Beweiserhebung öffentlich statt (Art. 44 Abs. 1 GG). Schließlich hat der Untersuchungsausschuss gemäß § 33 PUAG nach Abschluss der Untersuchung dem Bundestag einen schriftlichen Bericht zu erstatten, der den Gang des Verfahrens, die ermittelten Tatsachen und das Ergebnis der Untersuchung wiedergeben. Der Bundestag verhandelt den Untersuchungsbericht wiederum in öffentlicher Sitzung im Plenum (vgl. § 75 Abs. 1 lit. k) GOBT). Ähnlich der Gesetzentwurfsberatung wechseln sich insofern Phasen der Öffentlichkeit (Einsetzung im Plenum, Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss sowie Beratung des Abschlussberichts im Plenum) und Phasen der Nichtöffentlichkeit (Beratung und Beschlussfassung im Untersuchungsausschuss) ab. Folglich kann auch im Rahmen der Untersuchungsausschüsse auf die Argumentation zu den vorbereitend tätig werdenden Ausschüssen verwiesen und festgestellt werden, dass die in § 12 Abs. 1 PUAG geregelte Nichtöffentlichkeit der Untersuchungsausschussberatungen und Beschlussfassung nicht gegen die Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit und damit nicht gegen Art. 42 oder Art. 44 GG verstößt, da aufgrund der Wechselwirkung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Verhandlungen im Plenum und Untersuchungsausschuss hinreichende Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten vorhanden sind.<sup>109</sup>

Auch wenn damit die Öffentlichkeit der Untersuchungsausschussberatungen und Beschlussfassung nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist, spricht im Gegensatz hierzu auch nichts dagegen, wenn der

---

<sup>107</sup> Hoyer, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 12 Rn. 6. Siehe hierzu auch bereits C I 1.

<sup>108</sup> Siehe C I 1 a aa.

<sup>109</sup> Siehe C I 1 a.

Gesetzgeber de lege ferenda die Öffentlichkeit der Beratungen und Beschlussfassung generell oder auch nur für einzelne Verfahrensgegenstände optional einführt. Dem steht insbesondere auch nicht Art. 44 Abs. 1 GG entgegen, da aus diesem jedenfalls nicht der verfassungsrechtliche (Gegen-)Schluss gezogen werden kann, dass nur die Beweiserhebung und eben nicht auch eine öffentliche Beratung und Beschlussfassung (verfassungsrechtlich) zulässig wären. Für einen solchen Schluss lassen sich zum einen keine Anhaltspunkte in Art. 44 Abs. 1 GG finden und zum anderen wäre eine solche Auslegung kaum mit dem hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert der Parlamentsöffentlichkeit vereinbar.<sup>110</sup>

Weiterhin sieht § 13 Abs. 1 PUAG vor, dass die Beweiserhebung zwar in öffentlicher Sitzung erfolgt, Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen dagegen grundsätzlich nicht zulässig sind, es sei denn, dass zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses dies beschließen und die zu vernehmenden oder anzuhörenden Personen dem zustimmen. Angesichts der erheblichen Bedeutung der Öffentlichkeit ist diese „Einschränkung“ der Parlamentsöffentlichkeit kaum mit der sich aus Art. 42 Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 GG abzuleitenden Parlamentsöffentlichkeit vereinbar.<sup>111</sup> Insofern handelt es sich bei der Öffentlichkeit im Rahmen der Beweiserhebung im Untersuchungsausschuss in der Sache um die „gleiche“ Parlamentsöffentlichkeit wie im Plenum nach Art. 42 Abs. 1 GG,<sup>112</sup> sodass vorliegend auf die Ausführungen zur Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit des Bundestages verwiesen wird und festzustellen ist, dass die Beweiserhebung auch per Bild und Ton durch die Presse übertragen werden darf und vom Bundestag übertragen werden muss.<sup>113</sup>

In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass Art. 44 Abs. 1 GG erst einmal die Öffentlichkeit der Beweiserhebung positiv festschreibt und einen Ausschluss nur in den Fällen des Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG vorsieht. Da nach der hier vertretenen Ansicht hierzu auch die Berichterstattungsöffentlichkeit in Form von Ton- und Bildübertragungen zählt, kann die (Berichterstattungs-)Öffentlichkeit grundsätzlich nur nach Maßgabe des Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG ausgeschlossen werden bzw. nur dann verfassungsrechtlich „eingeschränkt“ werden, wenn dies für einen störungsfreien Ablauf der Beweiserhebung bzw. zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Untersuchungsausschusses oder aufgrund eines anderen entgegenstehenden Rechtsgut von Verfassungsrang erforderlich ist.<sup>114</sup> Dies bedingt jedoch zumindest eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses, was bedeutet, dass grundsätzlich die Beweiserhebung mittels Ton- und

---

<sup>110</sup> So auch *Heyer*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 12 Rn. 9.

<sup>111</sup> So auch *Morlok*, RuP 2000, 208, 212 f.; *Bräcklein*, ZRP 2003, 348, 348 ff.; a. A. *Heyer*, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 13 Rn. 26 f.

<sup>112</sup> So auch *Morlok*, RuP 2000, 208, 213; *Binder*, DVBL 1985, 1112, 1116 ff.

<sup>113</sup> Siehe C I 2 b aa 2 f. sowie C I 2 b bb.

<sup>114</sup> Siehe hierzu sogleich ausführlich C I 2 b bb.

Bildaufnahmen übertragen werden darf und muss, es sei denn der Untersuchungsausschuss beschließt entsprechend Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG den Ausschluss der Ton- und Bildaufnahmen.

Dem steht auch nicht der Verweis in Art. 44 Abs. 2 GG auf die Vorschriften über den Strafprozess und insofern das Verbot von Ton- und Bildaufnahmen nach § 169 Abs. 1 S. 2 GVG entgegen, da die Anwendung dieser Vorschrift allenfalls sinngemäß erfolgen kann, was in begründeten Ausnahmen auch eine Abweichung erlaubt.<sup>115</sup> Angesichts der erheblichen Bedeutung der Öffentlichkeit insbesondere für die Sicherstellung einer effektiven Kontrolle durch Bundestag und Opposition besteht vorliegend ein besonders Interesse an der prinzipiellen Zulässigkeit der Übertragung von Ton- und Bildaufnahmen, was es gerechtfertigt erscheinen lässt, § 169 Abs. 1 S. 2 GVG sinngemäß dahingehend anzuwenden, dass in der Regel Ton- und Bildaufnahmen zulässig sind und nur in den Fällen entgegenstehenden Verfassungsrechts bzw. zum Schutz der Grundrechte Dritter ein Ausschluss geboten ist. Den berechtigten Schutzinteressen Dritter, denen § 169 Abs. 1 S. 1 GVG dienen soll, kann insofern auch nach Maßgabe von § 14 PUAG hinreichend Rechnung getragen werden.

Für die Frage des Ausschlusses der Öffentlichkeit nach Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG kann abschließend mit der Einschränkung, dass hierfür keine Zweidrittelmehrheit, sondern eine einfache Mehrheit ausreichend ist, auf die Ausführungen zum Ausschluss der Öffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 S. 2 GG verwiesen werden.<sup>116</sup> Hierbei ist es verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, dass § 14 PUAG (ausdrücklich) vorsieht, dass die Öffentlichkeit auszuschließen ist, wenn Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich von Zeugen oder Dritten zur Sprache kommen, deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde (1), eine Gefährdung des Lebens, des Leibes oder der Freiheit von einzelnen Zeugen oder einer anderen Person zu besorgen ist (2), ein Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs- oder Steuergeheimnis zur Sprache kommt, durch dessen öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden (3) oder besondere Gründe des Wohls des Bundes oder eines Landes entgegenstehen, insbesondere wenn Nachteile für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihrer Beziehungen zu anderen Staaten zu besorgen sind (4).<sup>117</sup> Dies ist jedenfalls solange verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wie den Gütern, wegen derer die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden soll, im konkreten Einzelfall gegenüber dem Öffentlichkeitsgrundsatz ein überwiegendes Gewicht zukommt.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100, 128 sowie 133 f.; 77, 1, 50; 93, 195, 205; Heyer, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, 2015, § 13 Rn. 24; Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2015, Band IV, Art. 44 Rn. 177..

<sup>116</sup> Siehe C I 3.

<sup>117</sup> Vgl. zur Frage der Geheimschutzes auch Grzeszick, DÖV 2018, 209 ff.; Holzner, DÖV 2016, 668 ff.; Warg, NVwZ 2014, 1263 ff.; Kleiber/Sturm, jM 2018, 208 ff.; BVerfG, NVwZ 2018, 51 ff.; BVerfG, NVwZ 2017, 1364 ff.; BVerfGE 124, 78 ff.; 77, 1 ff.

<sup>118</sup> Sacksofsky, in: Waldhoff/Gärditz (Hrsg.), PUAG, 2015, § 14 Rn. 16 f.; vgl. auch BayVerfGH, NVwZ 2007, 204, 208.

### ***e) Öffentlichkeit anderer Organe und Gremien des Bundestages***

Dagegen erstreckt sich Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht auf andere Organe und Gremien des Bundestages.<sup>119</sup> Der Ältestenrat, das Bundestagspräsidium, der Bundespräsident etc. sind Gremien und Organe, die der Selbstorganisation des Bundestages dienen, jedoch nicht im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG für den Bundestag verhandeln, in diesem Sinne auch nicht „für den Bundestag“ tätig werden und damit auch nicht dem Öffentlichkeitsgebot von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unterfallen.<sup>120</sup>

Auch Enquetekommissionen gemäß § 56 GOBT unterliegen nicht dem Öffentlichkeitsgebot aus Art. 42 Abs. 1 GG, da Enquetekommissionen nur allgemein zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe und nicht konkret in Bezug auf einzelne Gesetzesinitiativen oder Vorlagen eingesetzt und tätig werden. Insofern handeln sie allenfalls vorbereitend, jedenfalls nicht stellvertretend für den Bundestag und müssen zudem dem Bundestag im Plenum und damit öffentlich Bericht über ihre Ergebnisse erstatten (§ 56 Abs. 4 GOBT), so dass auch hier eine ausreichende Öffentlichkeit sichergestellt ist.

Auch für die Fraktionen gilt Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht, da sie keine Versammlungen des Bundestags sind und sich damit rein begrifflich schon nicht unter „Bundestag“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG subsumieren lassen.<sup>121</sup>

### ***2. Öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG***

Nachdem die Begrifflichkeit „Bundestag“ geklärt worden ist, bleibt zu untersuchen, wie der Bundestag Öffentlichkeit herstellt und damit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG „öffentlich verhandelt“. Hierbei dürfte es sich der Übersichtlichkeit halber anbieten, zwischen einer „formellen“ und einer „materiellen“ Parlamentsöffentlichkeit zu unterscheiden, auch wenn eine solche Unterscheidung weder zwingend, noch immer trennscharf möglich ist. Vorliegend soll unter „formeller“ oder auch verfahrensrechtlicher Parlamentsöffentlichkeit solche Aspekte subsumiert werden, die in Zusammenhang mit einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit<sup>122</sup> der Öffentlichkeit zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages stehen, so insbesondere die Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit sowie die amtliche und nichtamtliche Berichterstattungsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages.<sup>123</sup> Im Gegensatz hierzu soll unter der Begrifflichkeit der „materiellen“ Parlamentsöffentlichkeit solche Aspekte behandelt werden, die in einem eher „inhaltlichen“ oder eben

---

<sup>119</sup> Vgl. auch *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 25.

<sup>120</sup> *Ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 25.

<sup>121</sup> *Ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 25; im Ergebnis ebenso *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 8.

<sup>122</sup> Vgl. bereits A III und B III 2.

<sup>123</sup> Siehe C I 2 b.



„materiellen“ Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages stehen, hierzu zählen insbesondere Fragen bzgl. einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Verhandlungen auch Fragen nach dem Umfang der Erörterungs- und Beratungspflichten des Bundestages gegenüber der Öffentlichkeit.<sup>124</sup>

Zuvor bedarf es jedoch einer Erörterung, *wem* gegenüber Öffentlichkeit herzustellen ist. Es bedarf insofern einer Bestimmung des für Art. 42 Abs. 1 und 3 GG relevanten Adressatenkreises, da andernfalls nicht beurteilt werden kann, ob Öffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG vorliegt.

**a) Adressat im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG**

Da Art. 42 Abs. 1 GG selbst keinen (unmittelbaren) Rückschluss auf den Adressaten bzw. auf das relevante Publikum erlaubt, ist auch hier auf die Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit unter dem Grundgesetz abzustellen. Hiernach dient die Parlamentsöffentlichkeit primär der Ermöglichung von Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und leitet sich aus dem Prinzip der Volkssouveränität ab. Das Volk ist damit sowohl Ausgangspunkt der verfassungsdogmatischen Herleitung als auch das Funktionsziel parlamentarischer Öffentlichkeit und ist damit als der für Art. 42 Abs. 1 und 3 GG relevante Adressat anzusehen. Unter Volk im Sinne des Grundgesetzes, wie es beispielsweise in Art. 20 Abs. 2, 38 GG zum Ausdruck kommt, und damit auch im Sinne des Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland, also grundsätzlich alle deutschen Staatsangehörigen sowie die sog. Statusdeutschen nach Art. 116 Abs. 1 Alt. 2 und 3 GG, zu verstehen.<sup>125</sup> Das deutsche Staatsvolk und nicht einzelne Personengruppen, Interessenvertretungen, Besuchergruppen oder gesondert geladene Gäste stellen folglich das für die Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 GG entscheidende Publikum dar, dem gegenüber öffentlich verhandelt werden muss. Es ist dagegen nicht erforderlich, dass die Parlamentsöffentlichkeit gegenüber jedermann, auch nicht gegenüber EU-Ausländern, hergestellt wird,<sup>126</sup> da diesen (auf Landes- und Bundesebene) kein Recht auf Teilhabe, beispielsweise in Form des aktiven oder passiven Wahlrechts (vgl. Art. 38 Abs. 2 und 3 GG i.V.m. § 12 BWahlG), Kontrolle und Repräsentation, zukommt.<sup>127</sup>

Auch wenn damit das Volk (dogmatisch gesehen) erster Adressat der Parlamentsöffentlichkeit ist, läge gleichwohl ein verkürztes und realitätsfernes Verständnis von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG vor, wenn man das relevante Publikum auf die Gesamtheit der Staatsbürger reduzieren würde. Indem

---

<sup>124</sup> Siehe C I 2 c.

<sup>125</sup> Vgl. in Bezug auf das deutsche Staatsvolk: Grzeszick, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 II Rn. 79.

<sup>126</sup> So aber scheinbar Versteyl, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 12; ders., in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 3; Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26; Müller-Terpitz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 35; Linck, ZParl 23 (1992), 673, 676; Engels, in: Westphalen (Hrsg.), Parlamentslehre, 1993, 255.

<sup>127</sup> Siehe hierzu und zur gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit des Ausschlusses von EU-Ausländern vom Wahlrecht: Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Band IV, Art. 38 Rn. 139.

Art. 42 Abs. 1 und 3 GG, insbesondere in seiner Repräsentationsfunktion, darauf abzielt, einen responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses zwischen Volk und Bundestag zu ermöglichen, soll die Parlamentsöffentlichkeit nicht nur eine eindimensionale Informationsvermittlung vom Bundestag zum Volk ermöglichen, sondern zugleich auch zur Bildung und Entstehung einer öffentlichen Meinung beitragen. Insofern wendet sich die Parlamentsöffentlichkeit nicht nur an den einzelnen Bürger, sondern zugleich auch an eine staatsrechtlich zu verstehende Öffentlichkeit. Sie wendet sich damit auch an die Presse, Verbände, Gruppen, Parteien und sonstigen gesellschaftlichen Gebilde, die mit ihren vielfältigen, sich widersprechenden, ergänzenden, gegenseitig beeinflussenden Wertungen, Auffassungen und Äußerungen zur Bildung der öffentlichen Meinung sowie eines für die Demokratie unabdingbaren Kommunikationsbereichs beitragen.<sup>128</sup>

In diesem Zusammenhang, und insbesondere zur Ermöglichung einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes, kommt der Presse eine besondere Rolle und Stellung in Bezug auf die Herstellung der Parlamentsöffentlichkeit zu.<sup>129</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die besondere Stellung und „öffentliche“ Aufgabe der Presse für die freiheitliche Demokratie wie folgt beschrieben: „Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung. *In der repräsentativen Demokratie steht die Presse zugleich als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament und Regierung* [Hervorhebungen durch den Verfasser; L. K.]. Sie faßt die in der Gesellschaft und ihren Gruppen unaufhörlich sich neu bildenden Meinungen und Forderungen kritisch zusammen, stellt sie zur Erörterung und trägt sie an die politisch handelnden Staatsorgane heran, die auf diese Weise ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik ständig am Maßstab der im Volk tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können.“<sup>130</sup>

Angeichts dieser für die Demokratie unabdingbaren Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Presse und insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass der einzelne Bürger in der heutigen, arbeitsteiligen Gesellschaft grundsätzlich nicht in der Lage ist, fortlaufend alle Verhandlungen des

---

<sup>128</sup> Siehe hierzu auch bereits B III 3; vgl. auch BVerfGE 8, 104, 113.

<sup>129</sup> Vgl. für die besondere Rolle und Stellung der Presse in Bezug auf die freiheitliche Demokratie: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2013, Band I, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 226..

<sup>130</sup> BVerfGE 20, 162, 174 f.

Deutschen Bundestages zu verfolgen, ist in realitätsgerechter Auslegung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG (i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) davon auszugehen, dass nicht nur die Staatsbürger, sondern insbesondere auch die Presse im weiteren Sinne, das heißt alle Pressemedien wie Printmedien, Hörfunk, Fernsehen, Internetmedien etc., zu den verfassungsrechtlich zu berücksichtigenden Adressaten im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu zählen sind. Insofern ist es für die Herstellung der Parlamentsöffentlichkeit unabdingbar, neben den interessierten Staatsbürgern grundsätzlich auch der Presse Zugang zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu gewähren.

***b) Formelle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit***

Ausgehend vom Adressaten parlamentarischer Öffentlichkeit, stellt sich die Frage, wann die Verhandlungen des Deutschen Bundestages im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG öffentlich sind bzw. wann die Verhandlungen des Bundestages der Öffentlichkeit gegenüber allgemein und frei zugänglich sind. In diesem eher formell zu verstehenden Bezug soll „öffentlich“ bzw. „Öffentlichkeit“ zunächst im Sinne einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit verstanden<sup>131</sup> und untersucht werden, wie die (unmittelbare) Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit gestaltet sein muss, damit von einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit des deutschen Staatsvolkes sowie der Presse (als primäre Adressaten) zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestag im Sinne des Art. 42 Abs. 1 GG gesprochen werden kann.

Nach derzeitiger Parlamentspraxis bestimmt der Deutsche Bundestag in seiner Geschäftsordnung in enger Anlehnung an Art. 42 Abs. 1 GG, dass die Sitzungen des Deutschen Bundestages öffentlich sind:

§ 19 GOBT (Sitzungen): „Die Sitzungen des Bundestages sind öffentlich. Die Öffentlichkeit kann nach Artikel 42 Abs. 1 des Grundgesetzes ausgeschlossen werden.“

Zutritt zu den öffentlichen Sitzungen haben gemäß § 3 Abs. 1 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) die Mitglieder des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung, des Bundesrates und deren Beauftragte sowie der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages. Gäste und Besucher können die Sitzungen auf dafür vorgesehenen Tribünen verfolgen (§ 3 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)). Die Tribünen sind in zwei Bereiche unterteilt, wobei ein Bereich speziell für Presse, Diplomaten, ausländische Delegationen und Gäste des Deutschen Bundestages reserviert ist (§ 3 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)). Der andere Tribünenbereich steht grundsätzlich allen vom Besucherdienst eingeladenen, zugelassenen oder mit Eintrittskarten versehenen Besuchern nach vorheriger

---

<sup>131</sup> Vgl. bereits A III und B III 2.

Anmeldung (schriftlich oder über die Internetseite des Deutschen Bundestages<sup>132</sup>) bevorzugt offen (§ 3 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)). Aufgrund begrenzter Kapazitäten müssen sich (reguläre) Besucher in der Regel ca. ein bis zwei Monate vor dem geplanten Besuch anmelden.<sup>133</sup> Die Presse muss sich gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) vorab akkreditieren. Da gemäß § 2 Abs. 6a bis 6c Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) (regulären) Besuchern sowie der Presse der Zutritt zum Gebäude des Deutschen Bundestages nur nach vorheriger (polizeilicher) Zuverlässigkeitsprüfung gewährt wird, sind bei der Anmeldung bzw. der Akkreditierung die erforderlichen Informationen (insbesondere Name sowie Geburtsdatum) anzugeben.<sup>134</sup> Wird der Besuchstermin für (reguläre) Besucher vom Bundestag bestätigt, kann der Plenardebatte zum vereinbarten Termin für ca. eine Stunde beigewohnt werden (vgl. auch § 2 Abs. 1 und 7 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)).<sup>135</sup> Die Presse wird während der Gültigkeit des aufgrund der Akkreditierung erteilten Bundestages- oder Tagesausweises Zutritt zum Bundestag gewährt (§ 2 Abs. 1 und 7 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)), so dass Pressevertreter grundsätzlich während der Gültigkeit ihrer Akkreditierung den Plenardebatten beiwohnen können. Ein Anspruch auf Einlass oder einen Termin besteht gemäß § 2 Abs. 1 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) nur bei berechtigtem Interesse; nach der derzeit gehandhabten Praxis haben (reguläre) Besucher keinen Anspruch auf einen Besucher, sondern können nur „Terminwünsche“ äußern.<sup>136</sup>

Die Plenardebatten des Deutschen Bundestages sowie die meisten der öffentlichen Ausschusssitzungen und Anhörungen werden zudem live, unkommentiert und in voller Länge im „Parlamentsfernsehen“ über Satellit, Kabel und Internet übertragen.<sup>137</sup> Daneben ist eine Übertragung der Plenardebatten durch beispielsweise die Rundfunkanstalten oder privaten TV-Sender gemäß § 6 Abs. 1 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) nach vorheriger Einwilligung durch den Bundestagspräsidenten zulässig. Die erforderliche Drehgenehmigung wird in der Regel im Rahmen der Akkreditierung erteilt. Film- und Fotoaufnahmen sind hiernach nur von den

---

<sup>132</sup> Vgl. auch <http://www.bundestag.de/besuche/besucheinerplenarsitzung> (26.04.2017).

<sup>133</sup> Die angegebene Wartezeit ist ein Erfahrungswert des Verfassers, welcher auf mehreren Anmeldeversuchen über das online Anmeldeformular (<http://www.bundestag.de/besuche/besucheinerplenarsitzung>; Stand: 10.04.2017) des Bundestages im Zeitraum von Januar bis Juli 2016 sowie März und April 2017 beruht.

<sup>134</sup> Vgl. für die Besucher: <https://visite.bundestag.de/BAPWeb/pages/createBookingRequest.jsf> (26.04.2017); für die Presse: <https://www.bundestag.de/blob/190188/981e9901f6e6bba3185e5c4c0fba0527/akkreditierung-data.pdf> (21.03.2018).

<sup>135</sup> <http://www.bundestag.de/besuche/besucheinerplenarsitzung> (26.04.2017).

<sup>136</sup> Vgl. <https://visite.bundestag.de/BAPWeb/pages/createBookingRequest.jsf?cid=1> (26.04.2017).

<sup>137</sup> Die Einrichtung des Parlamentsfernsehens geht auf einen Beschluss des Ältestenrats vom 19. Juni 1991 zurück; vgl. auch <http://www.bundestag.de/parlamentsfernsehen> (30.03.2017); nach Auskunft des Bundestages werden die Beschlüsse des Ältestenrats grundsätzlich nicht veröffentlicht.

Pressetribünen aus gestattet (§ 6 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) i.V.m. Ziff. III Nr. 3.1 Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften<sup>138</sup>). Die unautorisierte Ablichtung von Unterlagen in der Weise, dass diese erkennbar oder lesbar sind, ist untersagt; Moderationen sind auf den Pressetribünen ebenfalls untersagt (§ 6 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) i.V.m. Ziff. III Nr. 3.1 Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften). Zusätzlich zu den Liveübertragungen können in der Mediathek des Deutschen Bundestages<sup>139</sup> alle Sitzungen des Plenums seit der 17. Legislaturperiode (Oktober 2009), die übertragenen öffentlichen Ausschusssitzungen sowie Sonderveranstaltungen auch nachträglich und für einen unbegrenzten Zeitraum angeschaut werden.

Neben den Bild- und Tonübertragungen wird gemäß § 120 GOBT ein Beschlussprotokoll (Amtliches Protokoll) sowie gemäß § 116 GOBT ein stenographischer Bericht über jede Sitzung des Plenums angefertigt. Der stenographische Bericht enthält den vollen Wortlaut der Plenarsitzungen, also die Reden, aber auch Erklärungen, Kurzinterventionen, Fragen, Zwischenrufe etc. sowie eine Beschreibung des visuellen und akustischen Geschehens im Plenum, wie z.B. Beifall- und Missfallensbekundungen, Heiterkeit, das Hochhalten von Plakaten oder das Verlassen des Plenums einzelner Abgeordneter.<sup>140</sup> Sowohl das Amtliche Protokoll als auch der stenographische Bericht werden an die Mitglieder des Bundestages verteilt und zeitgleich online auf der Seite des Deutschen Bundestages<sup>141</sup> veröffentlicht.

#### ***aa) Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages***

Bevor die formelle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit konkret untersucht wird, soll kurz auf den Begriff der Verhandlung bzw. Sitzung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG bzw. § 19 GOBT eingegangen werden, da sich das Öffentlichkeitsgebot gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG bzw. § 19 GOBT ausdrücklich nur auf die Verhandlungen bzw. Sitzungen des Bundestages bezieht. Hieran anschließend wird sodann untersucht werden, ob die vom Bundestag gewährleistete Zugänglichkeit zu den Verhandlungen bzw. Sitzungen des Bundestages den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen genügen. Zudem gilt es zu untersuchen, ob dem Bürger als Teil des Volkes und der Presse in ihrer Vermittlungsfunktion und als Medium der öffentlichen Meinung ein subjektives Zugangsrecht zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zusteht. Zuletzt wird noch auf die Möglichkeit des Ausschlusses einzelner Zuschauer eingegangen werden.

#### ***(1) Verhandlungs- und Sitzungsbegriff***

---

<sup>138</sup> Vom 2. Januar 2002 in der vom Ältestenrat am 27. April 2017 beschlossenen Fassung.

<sup>139</sup> <http://www.bundestag.de/mediathek/> (26.04.2017).

<sup>140</sup> Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 67.

<sup>141</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 94.

Fraglich ist zunächst, was unter einer Verhandlung bzw. Sitzung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG zu verstehen ist. Versteht man grammatikalisch unter Verhandlung „das Auseinandersetzen der Sachlage in der Absicht, eine Einigung zwischen mehreren Personen herbeizuführen oder eine Entscheidung vorzubereiten“<sup>142</sup> und greift zudem im Wege einer systematischen Auslegung auf Art. 42 Abs. 3 GG zurück („Wahrheitsgetreue Berichte über *die öffentlichen Sitzungen des Bundestages* [Hervorhebung durch den Verfasser; L. K.] und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei“), so lässt sich im Zusammenschluss von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG darlegen, dass der Bundestag in seiner Funktion als Gesamtheit aller Abgeordneten in öffentlicher Sitzung verhandelt, sich dort untereinander auseinandersetzt, um eine Entscheidung herbeizuführen oder vorzubereiten.<sup>143</sup> Demnach verhandelt der Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG grundsätzlich immer dann, wenn er im Plenum zu einer Sitzung zusammentritt. Damit ist jede Sitzung des Bundestages zugleich auch als eine Verhandlung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG zu werten, unabhängig von Inhalt und Zweck der jeweiligen Sitzung bzw. Verhandlung.

Dieses weite Verständnis des Sitzungs- und Verhandlungsbegriffs wird auch von der Funktion der Parlamentsöffentlichkeit und ihrer Bedeutung für die Realisierung des Prinzips der Volkssouveränität gestützt. Nur bei einem grundsätzlich weiten, alle Tätigkeiten und Beratungen des Plenums einbeziehenden Verständnisses der Begriffe Sitzung und Verhandlung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG kann sinnvollerweise von einer durch die Parlamentsöffentlichkeit verfassungsrechtlich gewährleisteten Möglichkeit einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes gesprochen werden.<sup>144</sup>

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass der Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG immer dann verhandelt, wenn die Gesamtheit der Abgeordneten, also das Plenum, zusammentritt, unabhängig davon, ob und wie das Plenum tätig wird. Unter den Verhandlungs- bzw. Sitzungsbegriff und damit unter Art. 42 Abs. 1 und 3 GG fällt daher nicht nur jede Plenardebatte, sondern auch alle Anfragen, Abstimmungen, Wahlen, Erklärungen, Festakte und damit grundsätzlich jede Tätigkeit, die das Plenum von Beginn bis zum Ende seiner Zusammenkunft vornimmt.<sup>145</sup>

## **(2) Zugänglichkeit vor Ort**

---

<sup>142</sup> Brockhaus, Verhandlung, abrufbar unter <http://brockhaus-1de-1751860603.erf.sbb.spk-berlin.de/ecs/enzy/article/verhandlung> (14.05.2018).

<sup>143</sup> Ders., in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 49; Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 22.

<sup>144</sup> Siehe hierzu B IV 1.

<sup>145</sup> Ders., in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 49.; Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 22.



Ausgehend von diesem Verhandlungs- und Sitzungsbegriff ist zu untersuchen, wann von einer allgemeinen Zugänglichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG gesprochen werden kann. Unter Rückgriff auf Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG wird in der Literatur grundsätzlich verlangt, dass die Verhandlungen des Deutschen Bundestages einem interessierten Publikum gegenüber räumlich frei und unmittelbar zugänglich sein müssen.<sup>146</sup> Es müsse insofern grundsätzlich für jedermann möglich sein, den Verhandlungen des Deutschen Bundestages beispielsweise auf Besuchertribünen unmittelbar vor Ort beiwohnen zu können.<sup>147</sup> Dem kann jedenfalls unter der Prämisse zugestimmt werden, dass die Verhandlungen nicht für jedermann, sondern einzig für das deutsche Staatsvolk zugänglich sein müssen, da nur das deutsche Staatsvolk bzw. die deutsche Öffentlichkeit Adressat des Öffentlichkeitsgebots aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist.<sup>148</sup> Unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG sind zudem, soweit möglich, Vorkehrungen zu treffen, dass auch deutsche Staatsbürger mit Behinderung der Zugang ermöglicht wird.<sup>149</sup>

Weiterhin wird in der Literatur ausgeführt, dass Art. 42 Abs. 1 GG grundsätzlich keine Aussage über die Kapazität der Zuschauertribüne oder die konkrete Ausgestaltung des Zugangs trifft, vielmehr liege dies im Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>150</sup> Dies gelte jedenfalls so lange, wie die Beschränkungen „im Sinne eines Untermaßverbots“ nicht zu einem faktischen Ausschluss der Öffentlichkeit führe.<sup>151</sup> Einhellig sind die Meinungen auch dahingehend, dass

---

<sup>146</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 33; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 35; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 1a; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 12; *Magiera*, in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 3; *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 19; *ders.*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 28; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 3; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 9.

<sup>147</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 35; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 1a; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 12; *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 19; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 3; *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 6.

<sup>148</sup> Siehe hierzu bereits C I 2 a.

<sup>149</sup> *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 36.

<sup>150</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 35 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 33.

<sup>151</sup> *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 35; vgl. auch *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 33; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26;



es dem Bundestag gestattet sei, bei beschränkten Kapazitäten Zugangsregeln zu erlassen und (kostenfreie) Eintrittskarten auszugeben.<sup>152</sup> Hierbei müsse allerdings die Chancengleichheit gewahrt werden.<sup>153</sup>

Auch dem kann grundsätzlich zugestimmt werden. Dem Bundestag ist es bei bestehenden Verteilkonflikten in Form nicht ausreichender Kapazitäten auf den Besuchertribünen im Rahmen seines weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums aufgegeben, die Verteilung der Plätze verfahrensrechtlich auszugestalten, wobei der Bundestag hierbei insbesondere die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages sachgerecht zu berücksichtigen hat. Wie das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des NSU-Strafprozesses bei einem zumindest im Grundsatz vergleichbaren Verteilkonflikt aufgezeigt hat, ist hierbei der Rückgriff auf das Prioritätsprinzip möglich und verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden.<sup>154</sup>

Insofern ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass der Bundestag angesichts nur begrenzter Kapazitäten auf den Besuchertribünen einen Besuch nur nach vorheriger kostenloser Anmeldung unter Rückgriff auf das Prioritätsprinzip gestattet. Hierbei ist jedoch hervorzuheben, dass die Parlamentsöffentlichkeit in Form der Zugänglichkeit vor Ort als Ausgangspunkt und zugleich als Funktionsziel das deutsche Staatsvolk aufweist, so dass auch nur das deutsche Staatsvolk sowie die Presse Adressaten im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG sind.<sup>155</sup> Hieraus folgt nun zwingend, dass in Fällen von Verteilkonflikten aufgrund begrenzter Kapazitäten vorrangig deutschen Staatsbürgern sowie der Presse Zugang zu gewähren ist. Insofern ist der Bundestag verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, deutschen Staatsbürgern bevorzugt vor ausländischen Staatsbürgern Zugang zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu gewähren. Auch EU-Ausländern darf hierbei kein gleichberechtigter Zugang gewährt werden, da diesen (auf Landes- und Bundesebene) kein Recht auf

---

*Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 3.

<sup>152</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 33; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 37; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 12; *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 28; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 3; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 9; *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 6; *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 676.

<sup>153</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 26; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 37; *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 6; *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 676.

<sup>154</sup> BVerfG, NJW 2013, 1293 Rn. 21 ff.

<sup>155</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I 2 a.

Teilhabe, Kontrolle sowie Repräsentation zukommt und es ihnen damit an der erforderlichen Adressatenstellung mangelt.<sup>156</sup>

Weiterhin und damit jeder Bürger in gleicher Weise an der Staatsgewalt teilhaben, diese kontrollieren kann und hierbei repräsentiert wird, muss bei Verteilungskonflikten unter deutschen Staatsbürgern aufgrund begrenzter Kapazitäten eine formelle Chancengleichheit auf Zugang gegeben sein. Die strenge Wahrung der formellen Gleichheit bei der Wahl des Auswahlverfahrens ergibt sich insofern zwingend aus der formellen demokratischen Gleichheit aller Staatsbürger und der darauf aufbauenden zwingend gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger an der Staatsgewalt.<sup>157</sup> Eine Differenzierung oder Abstufung beispielsweise anhand des Geschlechts wäre in Bezug auf die im Sinne streng formeller Gleichheit zu verstehenden Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten des Volkes unzulässig.<sup>158</sup> Ebenso eine Auswahl anhand „persönlicher Betroffenheit“, wie dies beispielsweise im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum NSU-Strafprozess in Bezug auf die Gerichtsöffentlichkeit angesprochen worden ist,<sup>159</sup> wäre mit der auf der formellen Gleichheit aller Staatsbürger aufbauenden Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit nicht vereinbar.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass dem Bundestag angesichts seiner Geschäftsordnungsautonomie gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zusteht, wie er konkret den Zugang zu den Sitzungen gewährt und damit die Parlamentsöffentlichkeit herstellt. Gleichwohl muss er hierbei der Funktion der Parlamentsöffentlichkeit zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation hinreichend Rechnung tragen. Er darf insofern eine freie und allgemeine Zugänglichkeit faktisch nicht unmöglich machen. Der Bundestag hat damit dem deutschen Staatsvolk sowie der Presse einen allgemeinen, freien und auch tatsächlich möglichen Zugang zu seinen Verhandlungen beispielsweise durch Schaffung einer Besuchertribüne zu ermöglichen. Zugangsbeschränkungen, wie beispielsweise die Vergabe von (kostenlosen) Eintrittskarten oder das Erfordernis einer Anmeldung unter Angabe des Namens und Geburtsdatums, sind nur aus Kapazitätsgründen oder aus einem anderen zwingenden Grund zulässig und erfordern in Bezug auf die Zugangsmöglichkeiten ein Auswahlverfahren, dass die streng formell zu verstehende Gleichheit aller

---

<sup>156</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I 2 a.; vgl. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Band IV, Art. 38 Rn. 139.

<sup>157</sup> Vgl. zur „demokratischen Gleichheit“ der Staatsbürger *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61.

<sup>158</sup> Vgl. *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 20 (Demokratie) Rn. 61; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 37.

<sup>159</sup> Vgl. hierzu BVerfG, NJW 2013, 1293 ff.

Staatsbürger wahr. Im Falle von Verteilungskonflikten ist deutschen Staatsbürgern bevorzugt vor ausländischen Staatsbürgern (auch EU-Ausländer) Zugang zu den Verhandlungen zu gewähren.

Nach diesen sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen genügt die derzeit gehandhabte Praxis diesen Anforderungen nur zum Teil.

Zwar ist ein Anmeldeverfahren bzw. die Ausgabe von kostenlosen Eintrittskarten bei nicht ausreichender Kapazität (oder auch aus Sicherheitsgründen) an sich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Vergabe der Besucherplätze beispielsweise nach der Reihe der Eingänge der Anmeldung oder im Losverfahren erfolgt und hierbei keine „besonderen“ Kriterien wie Geschlecht, Ethnie, besondere Betroffenheit etc. angelegt werden.<sup>160</sup> Auch die derzeit vorgenommene Unterscheidung zwischen „regulären“ Besuchern und den gesondert geladenen Gästen der Abgeordneten<sup>161</sup> ist noch insoweit zulässig, wie ein nicht gänzlich unerhebliches Kontingent „frei“ und nach streng formellen Kriterien vergeben wird. Das Gleiche gilt auch in Bezug auf die Einrichtung einer speziellen Tribüne für Presse, Diplomaten, ausländische Delegationen und Gäste des Deutschen Bundestages. Auch dies ist verfassungsrechtlich zulässig, solange jedenfalls hierneben eine frei zugängliche Besuchertribüne mit einer nicht ganz unerheblichen Kapazität vorgehalten wird.<sup>162</sup> Da Art. 42 Abs. 1 GG keine Aussagen über eine bestimmte Kapazität der Besuchertribüne zulässt, steht es im grundsätzlich weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages, ob er neben einer allgemeinen Besuchertribüne eine weitere Tribüne für Presse und gesondert geladene Gäste bereithält. Insbesondere bei Schaffung einer gesonderten Tribüne für die Presse kann sich der Bundestag im Rahmen seines Ermessens- und Gestaltungsspielraums zudem auch auf die sich aus Art. 42 Abs. 1 GG (i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) herzuleitende besondere, für die Demokratie unabdingbare Vermittlungsfunktion und „Adressatenstellung“ der Presse berufen,<sup>163</sup> so dass die Schaffung einer Pressetribüne jedenfalls nicht außerhalb des weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums des Bundestag liegt und folglich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass eine Sonderbehandlung von geladenen Gästen sowie der Presse gegen die streng formell zu verstehende Chancengleichheit aller Staatsbürger verstoße und damit verfassungsrechtlich unzulässig sei. Hierbei wird übersehen, dass der Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 1 GG nur zur Schaffung einer allgemein zugänglichen Tribüne mit nicht ganz

---

<sup>160</sup> So auch *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 37.

<sup>161</sup> Neben dem regulären Anmeldeverfahren ist es weiterhin möglich, als Teil einer Besuchergruppe auf Einladung eines Abgeordneten des Bundestages der Plenardebatte für ca. eine Stunde beizuwohnen: siehe hierzu <https://www.bundestag.de/besuche/fuehrung/besuchaufeinladungeinesabgeordneten> (Stand: 28.03.2017).

<sup>162</sup> Ähnlich *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 9.

<sup>163</sup> Vgl. C I 2 a.

unerheblicher Kapazität verpflichtet ist und auch nur diesbezüglich die formelle Chancengleichheit aller Staatsbürger zu wahren ist. Der Bundestag ist dieser Verpflichtung mit der Schaffung einer allgemeinen Besuchertribüne in hinreichenden Maße nachgekommen. Ihm steht daneben frei, weitere Tribünen für Gäste und die Presse vorzubehalten. Insofern kommt es für die Frage der Wahrung der formellen Chancengleichheit nur auf die allgemein zugängliche Besuchertribüne an. Ist diese für alle Staatsbürger im Sinne einer formellen Chancengleichheit im gleichen Maße zugänglich, wird den Vorgaben von Art. 42 Abs. 1 GG in Bezug auf eine allgemeine und freie Zugänglichkeit hinreichend Rechnung getragen. In Bezug auf die durch die Schaffung einer Pressetribüne erfolgte Privilegierung der Presse gegenüber dem Staatsvolk dürfte sich zudem argumentieren lassen, dass eine solche Ungleichbehandlung aufgrund der besonderen, für die Demokratie unabdingbaren Vermittlungsfunktion der Presse jedenfalls sachlich gerechtfertigt ist und zumindest bei Verteilungskonflikten ggf. sogar verfassungsrechtlich geboten erscheint.

Insoweit genügt die derzeitige Parlamentspraxis mit der Vorhaltung einer nach vorherigen Anmeldung für jeden Staatsbürger grundsätzlich zugänglichen Besuchertribüne sowie einer gesonderten Gäste-/Presstribüne den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Ebenso, insbesondere unter sicherheitsrelevanten Aspekten ist es nicht zu beanstanden, dass der Bundestag den Zutritt nur nach erfolgter (polizeilichen) Zuverlässigkeitsprüfung und nur nach vorherigen Röntgenkontrolle gestattet.<sup>164</sup> Auch die nach § 5 Abs. 1 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) geforderte Abgabe von Mänteln, Jacken, Schirmen, Koffern etc. sowie von Bild- und Tonaufnahmegeräten (für die Presse gelten besondere Regelungen)<sup>165</sup>, Ferngläsern und ähnlichen Geräten ist verfassungsrechtlich zulässig, da diese Regelung wohl allenfalls als Unannehmlichkeit und damit schon nicht als Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 GG aufzufassen sein dürfte, jedenfalls aber aus Sicherheitsgründen bzw. zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages zulässig erscheinen.

Verfassungsrechtlich unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 GG ist es dagegen nicht hinnehmbar, dass der Bundestag vorliegend (scheinbar) nicht sicherstellt, dass im Rahmen der Verteilung der begrenzten Besucherplätze deutschen Staatsbürgern bevorzugt vor ausländischen Staatsbürgern Zugang zu den Verhandlungen gewährt wird. Insofern obliegt es dem Bundestag im Rahmen seines weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums, eine entsprechende Vorrangregelung bei der Anmeldung zu den Verhandlungen einzuführen, auch wenn dies ggf. dazu führen wird, dass ausländischen Staatsangehörigen damit (regulär) kein Zugang mehr zu den Verhandlungen des

---

<sup>164</sup> Siehe die Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften vom 2. Januar 2002 in der vom Ältestenrat am 27. April 2017 beschlossenen Fassung.

<sup>165</sup> Siehe in Bezug auf die Einschränkung der Berichterstattungsöffentlichkeit durch die Abgabe von Aufnahmegeräte sogleich ausführlich C I 2 b bb (2).

Bundestages gewährt werden kann. Einschränkend sei jedoch angemerkt, dass es verfassungsrechtlich angesichts des weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums des Bundestages durchaus vertretbar erscheint, wenn der Bundestag (in Ausnahmefällen) beschließt, ein kleines Kontingent für ausländische Besucher vorzuhalten, jedenfalls dann, wenn die Verhandlung in einem entsprechenden inhaltlichen Zusammenhang zur jeweiligen Staatsangehörigkeit steht, solange der grundsätzliche Vorrang deutscher Staatsbürger hierbei hinreichend berücksichtigt wird.<sup>166</sup>

Ferner ist es verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, dass sich interessierte Besucher ca. ein bis zwei Monate im Voraus für einen Besuch der Verhandlungen des Deutschen Bundestages anmelden müssen. Art. 42 Abs. 1 GG zielt darauf ab, mittels der Parlamentsöffentlichkeit den einzelnen Bürger in die Lage zu versetzen, auf die vom Bundestag ausgehende Staatsgewalt einzuwirken, damit an dieser teilzuhaben und diese kontrollieren zu können. Auch ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zwischen Volk und Abgeordneten setzt zumindest voraus, dass der Bürger die Möglichkeit hat, die ihn interessierenden Verhandlungen zu besuchen. Verlangt der Bundestag jedoch eine Anmeldung mit einer ein- bis zweimonatigen Vorlaufzeit, ist eine Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes allenfalls abstrakt, jedoch nicht konkret möglich. Zum Zeitpunkt einer notwendigen Anmeldung sind weder die Tagesordnung des jeweiligen Sitzungstages noch die konkreten Verhandlungsgegenstände bekannt. Eine konkrete, auf einzelne Verhandlungen und Verhandlungsgegenstände bezogene Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation wird damit durch die lange Vorlaufzeit faktisch ausgeschlossen. Ein solches Anmeldeverfahren genügt damit jedoch nicht den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen an die Herstellung und Gewährleistung einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit und hierauf aufbauend einer umfassenden bzw. konkreten Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes. Insofern wäre der Bundestag zumindest verpflichtet, ein nicht ganz unerhebliches Kontingent an Karten am Tag oder zumindest erst nach Veröffentlichung der Tagesordnung zu vergeben.

Ferner ist es mit Art. 42 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich nicht vereinbar, den Besuch einer Plenardebatte, wie es derzeit geschieht, auf eine Stunde zu begrenzen.<sup>167</sup> Eine solche Begrenzung widerspricht wiederum dem auf eine umfassende und konkrete Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation aufbauenden Sinn und Zweck parlamentarischer Öffentlichkeit. Eine umfassende und effektive, aber vor allem auch konkrete Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes kann nur gelingen, wenn der Bürger nicht bloß ausschnittsweise, sondern in Bezug auf einzelne Verhandlungsgegenstände vollumfänglich einer Sitzung beiwohnen kann. Zudem ist nur so eine

---

<sup>166</sup> Vgl. in dieser Hinsicht auch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes im Rahmen des NSU-Strafprozesses: BVerfG, NJW 2013, 1293 ff.

<sup>167</sup> So auch *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 99 f.

materielle Öffentlichkeit im Sinne einer ausreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit gegeben, da eine Plenardebatte nur dann verständlich und nachvollziehbar ist, wenn man ihr von Anfang bis Ende beiwohnen kann.<sup>168</sup>

Insofern ist es auch in Hinblick auf Art. 42 Abs. 1 GG als verfassungsrechtlich zumindest bedenklich zu bewerten, wenn der Bundestag den Besuch einer Plenardebatte als eine Art Führung oder Erlebnis gestaltet. Die Funktion der Besuchertribünen ist zuvorderst die Herstellung der Parlamentsöffentlichkeit und über diese die Ermöglichung von Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und nicht im Wege allgemein politischer Bildung, Besuchergruppen oder Touristen einen Einblick in den Bundestag und dessen Arbeitsweise zu geben.<sup>169</sup> Zwar steht dem Bundestag auch hier gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu, so dass es ihm prinzipiell auch gestattet ist, Besuchergruppen und Touristen mittels des Besuchs einer Plenardebatte einen Einblick in seine Arbeitsweise zu gewähren. Dies entbindet ihn jedoch nicht von der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, dem deutschen Staatsvolk einen allgemeinen und freien Zugang zu den Parlamentsverhandlungen zu gewähren. Einschränkend ist daher wiederum anzuführen, dass der Bundestag, wenn er Besuchergruppen einen Einblick in das Geschehen des Bundestages mittels des Besuchs einer Plenardebatte ermöglichen will, hierneben zumindest ein nicht ganz unerhebliches Kontingent für Bürger bereitzuhalten hat, die ihre Teilhabe- und Kontrollrechte ausüben wollen und sich insoweit für einzelne Verhandlungsgegenstände interessieren.

### ***(3) Technischer Wandel und Interpretation der Öffentlichkeitsfunktion – Liveübertragung als qualitativ gleichwertiges Surrogat zur Zugänglichkeit vor Ort?***

Angesichts des technischen Wandels und der damit einhergehenden Möglichkeit, die Verhandlungen des Deutschen Bundestages unter Aufwendung von verhältnismäßig geringen Kosten durchgehend live im Fernsehen und Internet zu übertragen, lässt sich die Frage aufwerfen, ob der Bundestag die Parlamentsöffentlichkeit in Form einer unmittelbar zugänglichen Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit überhaupt noch mittels der Schaffung von Besuchertribünen vor Ort gewährleisten muss oder diese nicht auch dadurch herstellen kann, dass er die Verhandlungen live im Parlamentsfernsehen oder Internet überträgt. Insofern soll – exemplarisch anhand der (neueren) technischen Möglichkeit einer durchgehenden Liveübertragung – untersucht werden, ob und inwieweit die Öffentlichkeitsfunktion angesichts der erheblichen technisch-medialen Entwicklungen der letzten Jahre zumindest in Teilen neu gedacht werden muss. Im Rahmen dieses Abschnitts soll es

---

<sup>168</sup> Vgl. hierzu ausführlich C I 2 c.

<sup>169</sup> Ebenso Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 99 f.

daher auch weniger um die Frage einer vom Bundestag vorzuhaltenden amtlichen Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit gehen, wozu nach der hier vertretenden Ansicht auch die Liveübertragung der Verhandlungen des Bundestages zählt,<sup>170</sup> sondern es soll zuvorderst untersucht werden, ob die Interpretation der Öffentlichkeitsfunktion bzw. der Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages aufgrund der technischen Entwicklung einem Wandel unterliegt.

In diesem Zusammenhang gilt es zunächst zu untersuchen, ob die Liveübertragung der Verhandlungen gegenüber einer unmittelbaren Zugänglichkeit vor Ort unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG in einem qualitativen, sich auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG beziehenden Sinne gleichwertig ist und dementsprechend eine unmittelbar vor Ort zu gewährleistende Zugänglichkeit ggf. ersetzen könnte. Sollte dies der Fall sein, ließe sich ggf. argumentieren, dass die Liveübertragung ein gleichwertiger Ersatz darstellt und dementsprechend die Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit nicht länger zwingend in Form einer unmittelbaren Zugänglichkeit vor Ort, sondern ggf. durch eine Liveübertragung erfolgen kann.

An der Anerkennung einer qualitativen Gleichheit bestehen vorliegend erhebliche Zweifel. Zunächst dürfte festzustellen sein, dass eine Fernseh- oder Internetliveübertragung (zumindest derzeit noch) nicht in der gleichen Weise wie ein Besuch vor Ort dazu geeignet ist, das gesamte Geschehen im Plenum darzustellen. Eine Bild- und Tonübertragung bietet naturgemäß immer nur einen Ausschnitt der Verhandlung, beruht zudem bei der Nutzung mehrerer Kameras (so auch im Bundestag) auf einer Regie und damit auf einer Auswahl von Bildern und Perspektiven, so dass eine Bild- und Tonübertragung in dieser Hinsicht (Umfang und Freiheit der Wahrnehmung der Verhandlung) gegenüber dem Besuch vor Ort in deutlichem Maße defizitär ist. Angesichts der bereits bestehenden technischen Möglichkeiten, insbesondere die Möglichkeit sog. 360-Grad-Kameras einzusetzen, die es dem einzelnen Zuschauer erlauben, selbstständig zu entscheiden, welchen Ausschnitt des Geschehens er im Plenum betrachten will und dementsprechend eine Auswahl an Bildern mittels Regie überflüssig machen dürfte, dürfte es jedoch allenfalls eine Frage der Zeit sein, bis dieses Argument, jedenfalls vom Standpunkt der tatsächlichen Wahrnehmbarkeit her, kaum noch überzeugen können wird. In diesem Sinne ließe sich (zumindest in naher Zukunft) durchaus argumentieren, dass eine Übertragung des Plenumsgeschehens vom Standpunkt der (reinen) Wahrnehmung vergleichbar mit einem Besuch vor Ort wäre.

Selbst wenn man insofern annehmen würde, dass es mittels des technischen Fortschritts möglich wäre, das gesamte Geschehen im Plenum dem Zuschauer in vergleichbarer Weise wie bei einem Besuch vor Ort zugänglich zu machen, so wäre eine solche Liveübertragung unter Berücksichtigung von

---

<sup>170</sup> Siehe für die amtliche Berichterstattung C I 2 b bb (1) und für die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages F.



Art. 42 Abs. 1 und 3 GG gleichwohl mangels gleichwertigem Schutz vor Manipulationen immer noch nicht in der Lage, die Zugänglichkeit vor Ort zu ersetzen. Entscheidend ist insofern, dass die Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer allgemeinen und freien Zugänglichkeit dazu dient, das Volk in die Lage zu versetzen, seine Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten umfassend und frei wahrnehmen zu können. Eine freie und umfassende Wahrnehmung dieser Möglichkeiten bedingt jedoch notwendigerweise, dass das mittels einer Liveübertragung vermittelte Geschehen weder verändert, noch manipuliert wird. Gerade dieser in der allgemeinen und freien Zugänglichkeit vor Ort bestehende Schutz vor Veränderung und Manipulation dürfte ein wesentlicher Vorteil, wenn nicht sogar ein wesentliches Merkmal der Parlamentsöffentlichkeit sein und sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden. Angesichts der bereits vorhandenen und wohl weiter wachsenden technischen Manipulationsmöglichkeiten von Bild- und Tonaufnahmen<sup>171</sup> dürfte es jedenfalls kaum vertretbar sein, die Verhandlungen des Deutschen Bundestages ausschließlich im Fernsehen und Internet zu übertragen, insbesondere da sich Bild- und Tonaufnahmen erheblich einfacher und überzeugender verändern oder manipulieren lassen, wenn kein (unabhängiges) Publikum in Gestalt der Staatsbürger und der Presse vor Ort die Richtigkeit der gefälschten oder manipulierten Aufnahmen bestreiten kann. Vor diesem Hintergrund dürfte eine Liveübertragung angesichts der bestehenden Möglichkeiten einer Manipulation keinen äquivalenten Ersatz für einen Besuch vor Ort darstellen und damit auch nicht die vom Bundestag zu gewährende Zugänglichkeit vor Ort obsolet machen. Insofern kann eine Liveübertragung allenfalls eine hilfreiche Ergänzung zur tatsächlich zu ermöglichenden Zugänglichkeit zu den Verhandlungen sein.

Auch wenn eine Liveübertragung damit nicht eine unmittelbare Zugänglichkeit vor Ort ersetzen kann, trägt sie dennoch dazu bei, die Sitzungen des Bundestages einem größeren Publikum zugänglich zu machen, als dies aufgrund der limitierten Plätze der Besuchertribünen anderweitig möglich wäre. Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, ob der Deutsche Bundestag aufgrund von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG dazu verpflichtet ist, eine Liveübertragung der Sitzungen des Bundestages übers Internet oder einem vergleichbaren, frei empfangbaren Übertragungsweg zu gewährleisten. Hierbei dürfte es entscheidend auf das Begriffsverständnis von „öffentlich“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG ankommen. Nach allgemeiner Ansicht wird von Art. 42 Abs. 1 GG erst einmal (nur) die unmittelbare

---

<sup>171</sup> Wie Die Zeit, „Traue Deinen Augen nicht“, Nr. 51/2017 vom 21.12.2017, berichtete, ist es selbst für Experten mittlerweile kaum noch auszumachen, ob Bild- und Tonaufnahmen nachträglich manipuliert worden sind. Zudem sei davon auszugehen, dass die Manipulationsmöglichkeiten in naher Zukunft so ausgereift sein werden, dass nicht nur Manipulationen von bestehenden Bild- und Tonaufnahmen, sondern auch gänzlich künstlich hergestellte Bild- und Tonaufnahmen selbst von Experten nicht mehr als Fälschung erkannt werden können. Der Artikel ist abrufbar unter: <http://www.zeit.de/2017/51/fake-news-video-manipulation-software> (20.03.2018).

Zugänglichkeit zu den Sitzungen durch Besucher vor Ort erfasst.<sup>172</sup> Dem folgend ließe sich argumentieren, dass der Bundestag auch nicht dazu verpflichtet sei, die Sitzungen live im Internet oder auf vergleichbarem Weg zu übertragen, solange jedenfalls die unmittelbare Zugänglichkeit vor Ort ermöglicht wird.<sup>173</sup> Fraglich bleibt jedoch, ob eine solch enge Auslegung im ausreichenden Maße den Sinn und Zweck parlamentarischer Öffentlichkeit sowie die begrenzte Kapazität der Zuschauertribünen berücksichtigt.

Geht man auch hier zunächst vom Wortlaut aus, so ist dieser zumindest offen gegenüber der Art, wie eine allgemeine Zugänglichkeit hergestellt bzw. gewährleistet wird. Weder ergibt sich aus dem Wortlaut, dass dies nur unmittelbar durch Besucher vor Ort erfolgen muss, noch, dass eine Liveübertragung unzulässig wäre. Steht damit der Wortlaut, und auch die Systematik gibt nichts anderes her, der Zulässigkeit und Gewährleistung einer Liveübertragung jedenfalls nicht entgegen,<sup>174</sup> so dürfte es entscheidend auf den Sinn und Zweck von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG und damit auf die Ermöglichung und Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ankommen. Hierbei dürfte festzustellen sein, dass eine Liveübertragung wesentlich dazu beiträgt, die Verhandlungen des Bundestages jederzeit und gegenüber einem unbegrenzten Publikum allgemein zugänglich zu machen. Hierdurch werden die Teilhabe-, Kontroll- sowie Repräsentationsmöglichkeiten des Volkes erweitert und ggf. effektuiert. Dies gilt umso mehr, als eine Liveübertragung zwar nicht vollumfänglich, aber zumindest weitestgehend Abhilfe gegen die Problematik begrenzter Besuchskapazitäten schafft. Zwar ist eine Liveübertragung nicht qualitativ gleichzusetzen mit einem Besuch vor Ort, gleichwohl gewährt eine Liveübertragung eine weitgehende Zugänglichkeit zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages und erlaubt dem Bürger dadurch, seine Teilhabe und Kontrollrechte wahrzunehmen. Auch die Repräsentationsfunktion parlamentarischer Öffentlichkeit wird durch eine Liveübertragung effektuiert, indem der gewünschte responsive Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess – und damit eine Einbeziehung, Artikulation und Darstellung der heterogenen Interessen des Volkes – vereinfacht und erweitert wird. Zieht man demnach die durch eine Liveübertragung gesteigerte Möglichkeit des Zugangs zu den Sitzungen des Bundestages für ein prinzipiell unbegrenztes Publikum, die begrenzten Kapazität der Zuschauertribüne sowie den heute geringen technischen und finanziellen Aufwand zur Herstellung einer Liveübertragung

---

<sup>172</sup> Siehe bereits ausführlich C I 2 b aa (2).

<sup>173</sup> So *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 36; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 4 f.

<sup>174</sup> Die Wortlautgrenze ist nach der juristischen Methodenlehre erst dann erreicht, wenn sich eine Auslegungsvariante mit dem Wortlaut nicht mehr vereinbaren lässt. Befindet sich eine Auslegung einer Norm dagegen noch innerhalb des „Spielraums jedenfalls noch möglicher Verständnisvarianten der interpretierten Sprachdaten“, so ist die Grenzfunktion des Wortlauts nicht verletzt: siehe hierzu *Müller/Christensen*, Juristische Methodik, <sup>11</sup>2013, Bd. 1, Rn. 308 f.

in Betracht, erscheint es verfassungsrechtlich angemessen, Art. 42 Abs. 1 GG dahingehend auszulegen, dass der Bundestag nicht nur verpflichtet ist, Besuchern vor Ort Zutritt zu seinen Sitzungen zu gewähren, sondern zugleich auch verpflichtet ist, seine Verhandlungen live im Internet oder auf einem vergleichbaren Wege zu übertragen.<sup>175</sup> Nur so kann nach heutigen Maßstäben überzeugend davon gesprochen werden, dass das Prinzip der Volkssouveränität mittels auf der Parlamentsöffentlichkeit aufbauenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation umfassend und effektiv gewährleistet und verwirklicht wird.

Auch wenn der Bundestag somit verfassungsrechtlich zur Gewährleistung einer Liveübertragung der Sitzungen nach Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG verpflichtet ist, so steht ihm gleichwohl bzgl. der Art und Weise, wie er die Verhandlungen des Bundestages live und unmittelbar überträgt, aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu. Die derzeitige Praxis einer durchgehenden und unkommentierten Liveübertragung via Kabel, Satellit und Internet erfüllt jedenfalls die sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen. Verfassungsrechtlich unzulässig wäre es dagegen, die (Live-)Übertragungen der Sitzungen des Deutschen Bundestages, wie es zu Beginn der 3. Legislaturperiode 1957 vom Ältestenrat des Bundestages beschlossen worden war, auf solche Sitzungen zu beschränken, bei denen „das heile Bild eines einigenden Parlaments“ vermittelt werden soll,<sup>176</sup> da dies mit einer umfassend zu verstehenden Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG nicht vereinbar wäre.

#### **(4) Subjektives Zugangsrecht des Bürgers**

Verlangt Art. 42 Abs. 1 GG somit grundsätzlich, dass das Volk unmittelbar und zusätzlich vermittelt durch eine Liveübertragung Zugang zu den Verhandlungen hat, stellt sich die Frage, ob der einzelne Bürger einen individualrechtlichen Anspruch auf Zugang hat.<sup>177</sup>

Unmittelbar aus Art. 42 Abs. 1 GG lässt sich zunächst kein subjektives Recht auf Zugang gewinnen. Der Wortlaut stellt insofern nur fest, dass der Bundestag öffentlich verhandelt. Ein Recht oder gar ein grundrechtsgleiches Recht lässt sich aus dem Wortlaut nicht herleiten. Auch im Wege einer

---

<sup>175</sup> Ähnlich Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 100; a. A. wohl Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 36.

<sup>176</sup> So jedenfalls Martenson, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 6 Rn. 13, ohne jedoch eine Quelle hierfür anzugeben. Der Beschluss sei fünf Jahre später wieder revidiert worden. Nach Auskunft des Bundestages werde die Beschlüsse des Ältestenrats nicht veröffentlicht, sondern sind nur im Archiv des Bundestages zugänglich.

<sup>177</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 35; Linck, ZParl 23 (1992), 673, 676; Müller-Terpitz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 38; Brocker, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 42 Rn. 4; Dieterich, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 115 ff.; Binder, DVBL 1985, 1112, 1114 ff.

historischen Auslegung zeigt sich, dass Art. 42 Abs. 1 GG kein subjektives Recht enthält, vielmehr wurde die Norm aus der Weimarer Reichsverfassung übernommen, unter deren Geltung ein subjektives Recht auf Zugang zu den Sitzungen des Reichstags nicht gegeben war.<sup>178</sup> Auch eine systematische Auslegung bleibt insoweit unergiebig, da Art. 42 Abs. 1 GG im III. Abschnitt des Grundgesetzes zum Bundestag steht und damit keinen systematischen Bezug zu den Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten aufweist. Zuletzt kann auch nicht im Wege einer teleologischen Auslegung ein subjektives Recht auf Zugang gefordert werden. Art. 42 Abs. 1 GG bezweckt zwar eine umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und damit in letzter Konsequenz auch des einzelnen Bürgers, jedoch kann von einem objektiv zu verstehenden Öffentlichkeitsgebot in Art. 42 Abs. 1 GG nicht ohne Weiteres auf ein subjektives Recht des einzelnen Bürgers geschlossen werden. Insoweit ist Art. 42 Abs. 1 GG von seiner Konzeption her ausschließlich als verfassungsrechtliche Institution zu verstehen. Die erforderliche Zugänglichkeit des Volkes ist insofern zwar bezweckt, muss jedoch eher als eine notwendige Voraussetzung zur Verwirklichung des Öffentlichkeitsgebots aus Art. 42 Abs. 1 GG und damit als Reflex statt als subjektives Recht verstanden werden.<sup>179</sup>

Ob sich ein solches subjektives Recht auf Zugang dagegen aus Art. 38 GG (i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG) begründen lässt, erscheint zwar insbesondere angesichts der neueren, im Sinne einer Materialisierung der Vorschrift auswirkenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts<sup>180</sup> zum subjektivrechtlichen Gehalt von Art. 38 GG überlegenswert, muss aber gleichwohl im Ergebnis verneint werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet Art. 38 Abs. 1 und 2 GG den „grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts“ dahingehend, dass der Bürger ein subjektives Recht darauf hat, an „der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk [...] mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen“.<sup>181</sup> Mit *Morlok* kann man Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG daher durchaus „als subjektiv-rechtliche Ausprägung des Demokratieprinzips“<sup>182</sup> verstehen. Gleichwohl gibt Art. 38 Abs. 1 GG dem Bürger nur insoweit ein subjektives Recht, als dieses Recht „in einem für die politische Selbstbestimmung des Volkes wesentlichen Bereich leerzulaufen droht“.<sup>183</sup> Ein solches „Leerlaufen der politischen Selbstbestimmung des Volkes“ ist, selbst wenn dem einzelnen Bürger der Zutritt zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu Unrecht verweigert wird, jedoch zum einen solange nicht zu befürchten, wie dem Volk in seiner Gesamtheit sowie der Presse weiterhin Zugang gewährt wird, zum anderen stellt der unmittelbare Zugang zu den Verhandlungen zwar eine

---

<sup>178</sup> Siehe hierzu bereits B I 3.

<sup>179</sup> So auch *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 22 f.

<sup>180</sup> BVerfGE 89, 155, 171 f.

<sup>181</sup> BVerfGE 89, 155, 171 f.

<sup>182</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 38 Rn. 60.

<sup>183</sup> BVerfGE 135, 317, 386.

gewichtige, jedoch nicht die einzige Möglichkeit dar, mittels deren der Bürger in die Lage versetzt wird, an der Staatsgewalt teilzunehmen. Neben der unmittelbaren Anwesenheit bei den Sitzungen ist es ihm beispielsweise grundsätzlich weiterhin möglich, die Plenardebatten im Parlamentsfernsehen live zu verfolgen oder sich über diese nachträglich mittels der Sitzungsprotokolle, der Presse, der Abgeordneten etc. zu informieren. Insofern kann von einem „Leerlaufen der politischen Selbstbestimmung des Volkes“, jedenfalls solange die Öffentlichkeit nicht umfassend und durchgehend ausgeschlossen wird, nicht gesprochen werden und damit aus Art. 38 GG i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG kein subjektives Zugangsrecht gefolgert werden.

Auch aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG) ergibt sich kein subjektives Recht auf Zugang zu den Parlamentsverhandlungen. Selbst wenn man die Parlamentsverhandlung als eine allgemein zugängliche Quelle im Sinne von Art. 5 Abs. 1 GG auffassen will, ergibt sich aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit mangels ausreichender Konkretisierung kein unmittelbarer Leistungsanspruch auf persönliche Anwesenheit bei den Verhandlungen des Deutschen Bundestages.<sup>184</sup> Zwar dürfte bei einem nicht gerechtfertigten Ausschluss ggf. ein Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Position des Einzelnen gegeben sein; nur lässt sich aus einem Eingriff in ein Abwehrrecht nicht im Umkehrschluss ein grundrechtliches subjektives Leistungsrecht (auch nicht unter Bezugnahme auf Art. 42 Abs. 1 GG) konstruieren.<sup>185</sup>

#### ***(5) Subjektives Zugangsrecht und bevorzugter Zugang der Presse***

Neben dem Bürger ist zu untersuchen, ob der Presse im weiteren Sinne<sup>186</sup>, insbesondere angesichts ihrer für die freiheitliche Demokratie unabdingbaren Funktion,<sup>187</sup> als weiterer primärer Adressat der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages ein individualrechtlicher Anspruch auf Zugang zu gewähren ist.<sup>188</sup>

Auch hier kommt es ähnlich wie beim Bürger in Betracht, dass der Presse ein subjektives Zugangsrecht gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG) verfassungsrechtlich zusteht. Gleichwohl muss auch in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG zunächst festgehalten werden, dass

---

<sup>184</sup> So auch: *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 35.

<sup>185</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 35.

<sup>186</sup> Siehe für die Definition der Presse bereits C I 2 a.

<sup>187</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I 2 a.

<sup>188</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 35; *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 676; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 38; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 42 Nr. 4; *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 115 ff.; *Binder*, DVBL 1985, 1112, 1114 ff.; *Kißler*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 24.

Art. 5 Abs. 1 S. 2 grundsätzlich mangels ausreichender Konkretisierung keinen unmittelbaren Leistungsanspruch gewährt und damit der Presse auch kein subjektives Zugangsrecht einräumt.<sup>189</sup> Etwas anderes käme dann in Betracht, wenn die Parlamentsöffentlichkeit derart beeinträchtigt oder ausgeschlossen wäre, dass eine freie Berichterstattung über die Sitzungen des Deutschen Bundestages unmöglich wäre und die Presse ihrer Funktion als Konstitutionsvoraussetzung einer öffentlichen Meinung und damit als Funktionsvoraussetzung des demokratischen Verfassungsstaates nicht mehr nachkommen könnte.<sup>190</sup> Solange sich die Presse jedoch über das Parlamentsfernsehen oder die Sitzungsprotokolle weiterhin frei und umfassend informieren kann und damit eine freie Berichterstattung zumindest prinzipiell weiterhin möglich erscheint, ergibt sich aus einem ggf. vorliegenden Eingriff in die Presse- und Informationsfreiheit nach Art. 5 GG im Umkehrschluss kein subjektives Recht auf Zugang.

Zu überlegen wäre jedoch, ob der Presse ein vorrangiger Zugang zu den Sitzungen des Deutschen Bundestages zumindest im Falle von Verteilungskonflikten zu gewähren ist.<sup>191</sup> Angesichts der für die freiheitliche Demokratie unabdingbare, sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Vermittlungs- und Kontrollfunktion des Bundestages erscheint es angemessen, im Falle von Verteilungskonflikten, beispielsweise aufgrund begrenzter Zuschauerkapazitäten, der Presse gegenüber dem einzelnen Staatsbürgern, aber auch gegenüber sonstigen Gästen ein bevorzugtes Zugangsrecht zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu gewähren. Gerade die durch die Presse erfolgte Vermittlung der Verhandlungen, u.a. durch eine Einordnung und Bewertung der Verhandlungen, die es den Staatsbürgern überhaupt erst in realistischer Weise erlaubt, die zahlreichen Debatten und Verhandlungen des Bundestages zu verfolgen, sowie der von der Presse durch die Pressberichte herbeigeführte Multiplikationseffekt lassen es nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern gar geboten erscheinen, der Presse ein bevorzugtes Zugangsrecht zu gewähren. In diesem Sinne ist es verfassungsrechtlich jedenfalls nicht zu beanstanden, dass der Bundestag der Presse in Ausübung seines weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums mittels der sog. Presstribünen einen bevorzugten Zugang zu den Sitzungen des Bundestages eingeräumt hat.

---

<sup>189</sup> Vgl. hierzu *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2013, Band I, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 241 ff.; *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, S. 23; a. A. *Binder*, DVBL 1985, 1112, 1114 ff.

<sup>190</sup> Vgl. für den objektiv-rechtlichen Gehalt der Pressefreiheit: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2013, Band I, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 226.

<sup>191</sup> *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, S. 23; a. A. *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 676; vgl. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 35; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 38; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 4; *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 115 ff.; *Binder*, DVBL 1985, 1112, 1114 ff.

Abschließend sei jedoch auch nochmals zu betonen, dass der Bundestag durch die Einrichtung einer Pressetribüne nicht von seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung befreit ist, dem Volk durch Schaffung einer weiteren, allgemeinen Besuchertribüne ebenfalls Zugang zu den Verhandlungen des Bundestages zu gewähren.<sup>192</sup> Insofern können Pressetribünen die allgemeinen Besuchertribünen nur ergänzen, jedoch keinesfalls ersetzen.

#### **(6) Ausschluss störender Besucher**

Während Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG den (generellen) Ausschluss der Öffentlichkeit regelt, stellt sich hierneben die Frage, ob einzelne Zuschauer unter Berufung auf das Hausrecht und/oder die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten (Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG; §§ 7 Abs. 2, 41 Abs. 2 GOBT) von den Verhandlungen des Deutschen Bundestages ausgeschlossen werden können.<sup>193</sup>

Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass ein Ausschluss deutscher Staatsbürgers oder der Presse als Teil des nach Art. 42 Abs. 1 GG relevanten Publikums eine Beschränkung der allgemeinen und freien Zugänglichkeit darstellt und damit zugleich in die Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG eingreift (bei ausländischen Staatsangehörigen dürfte dagegen eine Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG mangels einschlägiger Adressatenstellung ausscheiden).<sup>194</sup> Ferner gilt es zu beachten, dass das Grundgesetz mit Ausnahme des (generellen) Ausschlusses nach Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG keinen gesonderten Ausschlussstatbestand für (störende) Zuschauer vorhält und damit die Parlamentsöffentlichkeit grundsätzlich schrankenlos gewährleistet. Der Ausschluss eines störenden Zuschauers kann insofern unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitsfunktion von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG und der damit einhergehenden allgemeinen und freien Zugänglichkeit zu den Verhandlungen verfassungsrechtlich nur dann gerechtfertigt werden, wenn der Ausschluss aufgrund eines (entgegenstehenden) Rechtsgutes von Verfassungsrang, beispielsweise zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG), und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich und geboten ist.<sup>195</sup> Insofern steht dem Bundestagspräsidenten das Hausrecht sowie die Polizeigewalt gemäß Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG nicht zur

---

<sup>192</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I 2 b aa 2.

<sup>193</sup> Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 53; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 39 f.

<sup>194</sup> Siehe hierzu bereits C 2 b aa (2); vgl. BGH, NJW 1963, 166 f. So auch *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 9.

<sup>195</sup> Vgl. auch *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 41.



freien Ermessensausübung, sondern nur zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages oder zur Wahrung eines anderen Rechtsguts von Verfassungsrang zu.<sup>196</sup>

Da der Ausschluss (störender) Zuschauer somit nicht nur das ggf. als privatrechtlich einzustufende Hausrecht des Bundestages, sondern zugleich auch die (öffentlich-rechtliche) Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 GG betrifft, dürfte der durch das Hausrecht bzw. durch die Polizeigewalt nach Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG erfolgte Ausschluss störender Zuschauer stets öffentlich-rechtlicher Natur sein.<sup>197</sup> Insoweit erscheint es naheliegend, die Rechts- bzw. Ermächtigungsgrundlage für den Ausschluss als notwendiges Annex zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG bzw. als Annex zur Zuständigkeitsbegründung des Bundestagspräsidenten nach Art. 40 Abs. 2 GG zu begreifen.<sup>198</sup> Unabhängig von der rechtsdogmatischen Herleitung dürfte es jedenfalls unbestritten sein, dass der Bundestagspräsident dazu ermächtigt und berechtigt ist, Störer von den Sitzungen des Deutschen Bundestages (zumindest) zur Wahrung eines Rechtsgutes von Verfassungsrang, wie beispielsweise der Funktionsfähigkeit des Bundestages, auszuschließen.<sup>199</sup>

Zurückkommend auf die Parlamentspraxis, stellt sich nun die Frage, wie die Parlamentspraxis und die GOBT den Ausschluss (störender) Zuschauer regeln. § 41 Abs. 2 GOBT normiert zunächst, dass auf Anordnung des Bundestagspräsidenten einzelne Zuschauer aus dem Plenarsaal entfernt werden können, wenn diese auf der Tribüne Beifall oder Missbilligung äußern oder Ordnung und Anstand verletzen. Ebenfalls nach § 41 Abs. 2 GOBT kann der Bundestagspräsident die gesamte Tribüne bei störender Unruhe räumen lassen. Hierneben können Besucher gemäß § 5 Abs. 3 und § 7 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)<sup>200</sup> des Bundestagsgebäudes verwiesen werden, notfalls auch unter Einsatz unmittelbaren Zwangs, wenn diese gegen die Hausordnung des Bundestages verstoßen. § 4 Abs. 1 S. 1 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) legt insoweit fest, dass Besucher in den Gebäuden des Deutschen Bundestages Ruhe und Ordnung zu wahren haben. Besucher haben weiterhin die Würde des Hauses zu achten und auf die Arbeit des Bundestages Rücksicht zu nehmen (§ 4 Abs. 1 S. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)) sowie alle Handlungen zu unterlassen, die geeignet sind, die Tätigkeit des Deutschen Bundestages, seiner Gremien, Organe und Einrichtungen zu stören (§ 4 Abs. 1 S. 3 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)). Ferner dürfen Spruchbänder, Transparente und Informationsmaterial ohne Genehmigung weder gezeigt noch verteilt werden (§ 4 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)). Werbung, Verkauf oder Sammlungen sowie das

---

<sup>196</sup> Ähnlich *Roll*, in: ders. (Hrsg.), Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 2001, § 41 Rn. 2 und 3.

<sup>197</sup> Vgl. ausführlich zur Rechtsnatur: *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Juni 2007, Band IV, Art. 40 Rn. 137 ff.

<sup>198</sup> *Ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Juni 2007, Band IV, Art. 40 Rn. 151 ff. und 173.

<sup>199</sup> Vgl. *ders.*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 40 Rn. 137 ff.

<sup>200</sup> Abgedruckt als Anhang 1 zur GOBT.

Mitbringen von Hunden mit Ausnahme von Blindenhunden sind ebenfalls untersagt (§ 4 Abs. 3 und 4 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)).

Unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn nach § 41 Abs. 2 GOBT der Bundestagspräsident einzelne Zuschauer aus dem Plenarsaal entfernt, wenn diese auf der Tribüne Beifall oder Missbilligung äußern, da ein solches Verhalten regelmäßig dazu führt, dass der ordnungsgemäße Ablauf der Sitzungen des Deutschen Bundestages und damit die Funktionsfähigkeit des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG gestört wird. Auch ein Ausschluss von der Plenarverhandlung bzw. aus den Gebäuden des Bundestages nach § 41 Abs. 2 GOBT, § 5 Abs. 3, § 7 Abs. 3 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) unter Berufung auf die einzuhaltende Ordnung bzw. die Hausordnung ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, zumindest wenn man darunter mit § 4 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) solche Störungen versteht, die geeignet sind, die Tätigkeit des Deutschen Bundestages, seiner Gremien, Organe und Einrichtungen zu beeinträchtigen. Einschränkend ist in jedem Einzelfall jedoch zu prüfen, ob das jeweilige Verhalten auch (tatsächlich) eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages oder eine Beeinträchtigung eines anderen Rechtsgutes von Verfassungsrang zur Folge hat, denn nur dann kann ein Ausschluss von den Verhandlungen des Deutschen Bundestages gerechtfertigt werden. Ganz unerhebliche Störungen oder kaum wahrnehmbarer Beifall oder Missbilligungen dürften für einen Ausschluss dagegen grundsätzlich nicht ausreichen.<sup>201</sup> Auch das Verbot von Spruchbändern, Transparenten, Informationsmaterial, Werbung, Verkauf etc. sowie das Hundeverbot nach § 4 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) erscheinen mit Blick auf die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs und damit zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages sowie unter Berücksichtigung des nach Art. 40 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GG weit zu verstehenden Ermessensspielraums als mit Blick auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und vermögen in letzter Konsequenz bei Zuwiderhandlung auch einen Ausschluss von den Verhandlungen zu rechtfertigen.

In all diesen Fällen ist gleichwohl ein Ausschluss nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Insofern dürfte regelmäßig ein Verweis oder Ausschluss erst nach vorheriger Ankündigung und Ermahnung zulässig sein.

Problematischer erscheint dagegen ein Ausschluss unter Berufung auf den „Anstand“ (§ 41 Abs. 2 GOBT) oder die „Würde des Hauses“ (§ 4 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT)). Die Begrifflichkeiten des „Anstands“ oder der „Würde des Bundestages“

---

<sup>201</sup> Ähnlich auch *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 41.

erscheinen insbesondere unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Bedeutung eines freien und allgemeinen Zugangs gemäß Art. 42 Abs. 1 GG unverhältnismäßig weit und damit kaum als hinreichend bestimmbare Rechtsbegriffe. Unabhängig davon gilt jedenfalls auch hier, dass ein Ausschluss einzelner Zuschauer zur Wahrung des „Anstandes“ oder der „Würde des Parlaments“ nur dann zulässig sein kann, wenn damit zugleich auch die Funktionsfähigkeit des Bundestages oder ein anderes Rechtsgut von Verfassungsrang beeinträchtigt wird.<sup>202</sup> Liegt jedoch eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestages vor, dürfte ein Rückgriff auf die Rechtsbegriffe der „Würde“ und des „Anstands“ entbehrlich sein, da ein solches Verhalten auch immer eine Beeinträchtigung der Tätigkeiten des Bundestages und damit auch eine Beeinträchtigung der Ordnung nach § 4 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) darstellt.

Schwieriger dürften dagegen Fälle zu beurteilen sein, wenn Zuschauer von den Verhandlungen des Bundestages wegen des Tragens bestimmter Kleidung, insbesondere „religiöser“ Kleidung, unter Berufung auf „Anstand“ und „Würde“ ausgeschlossen werden soll. Grundsätzlich erscheint hier ein Ausschluss schon deswegen nicht möglich, da eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestages oder eines anderen Rechtsguts von Verfassungsrang durch das Tragen bestimmter Kleidung, auch beispielsweise durch das Tragen einer Burka, kaum vorliegen dürfte.<sup>203</sup> In diesen Fällen kann auch nicht auf „Anstand“ und „Würde“ zurückgegriffen werden, da es in diesen Fällen an einer Beeinträchtigung eines Rechtsgutes von Verfassungsrang mangelt.<sup>204</sup> Im Übrigen wäre in den Fällen auch die gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 GG grundgesetzlich geschützte Religionsfreiheit bei der Abwägung zu berücksichtigen, was wohl einen Ausschluss wegen des Tragens religiöser Kleidung zumindest unverhältnismäßig erscheinen lässt.<sup>205</sup> Auch Sicherheitsbedenken können hier nur sehr begrenzt fruchtbar gemacht werden, da solchen Bedenken jedenfalls durch geeignete Kontrollen begegnet werden könnte und es damit zumindest an der Erforderlichkeit im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mangelt.<sup>206</sup>

In diesem Sinne können auch (strikte) Kleiderordnungen kaum gerechtfertigt werden. Allenfalls extreme Ausnahmen wie Nacktheit, bewusste Provokation, Maskerade etc. ließen sich unter Beachtung von Art. 42 Abs. 1 GG als eine Störung der Ordnung unter § 41 Abs. 2 GOBT,

---

<sup>202</sup> Ähnlich *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 39.

<sup>203</sup> *Ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 39.

<sup>204</sup> Ähnlich *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 39.

<sup>205</sup> Im Ergebnis ebenso *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 39.

<sup>206</sup> *Ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 39.

§§ 4, 5 Abs. 3, 7 Abs. 3 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) subsumieren und insoweit als eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestages aufgefasst werden.<sup>207</sup>

Das Tragen von beispielsweise kurzen Hosen, legerer Freizeitkleidung oder auch Arbeitskleidung ist dagegen kaum geeignet, eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestages herbeizuführen und kann daher auch nicht als Ausschlusstatbestand dienen.<sup>208</sup>

Zuletzt dürfte auch ein allgemeiner Ausschluss aller Zuschauer bei auftretenden Störungen nach § 41 Abs. 2 GOBT unter Berücksichtigung der erheblichen Bedeutung parlamentarischer Öffentlichkeit kaum möglich sein, da andernfalls im Wege des Hausrechts oder der Polizeigewalt ein Ausschluss der Öffentlichkeit unter Missachtung der besonderen Verfahrensschritte von Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG möglich wäre.<sup>209</sup> Verfassungsrechtlich zulässig dürfte es hingegen sein, wenn der Bundestagspräsident bei störender Unruhe (§ 41 Abs. 2 GOBT) und damit bei einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestages durch störende Zuschauer den Ausschluss aller Zuschauer verfügt, um hierdurch die Störer zu identifizieren und von der Sitzung auszuschließen.<sup>210</sup> Damit ein solcher Ausschluss der Zuschauer jedoch nicht in einen generellen Ausschluss der Öffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG mündet, ist grundsätzlich die Sitzung des Bundestages für diesen Zeitraum zu unterbrechen und erst wieder fortzusetzen, wenn die störenden Zuschauer ausgeschlossen und den nicht störenden Zuschauern die Möglichkeit eröffnet worden ist, den Verhandlungen wieder beizuwohnen.<sup>211</sup>

### **bb) Berichterstattungsöffentlichkeit**

Neben der Verhandlungsöffentlichkeit umfasst eine formelle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG noch die sog. Berichterstattungsöffentlichkeit.<sup>212</sup> Hierunter versteht man, dass

---

<sup>207</sup> Vgl. Diemer, in: Hannich/Appl/Barthe u.a. (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, <sup>7</sup>2013, GVG, § 175 Rn. 2.

<sup>208</sup> Vgl. ders., in: Hannich/Appl/Barthe u.a. (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, <sup>7</sup>2013, GVG, § 175 Rn. 2.

<sup>209</sup> Vgl. Müller-Terpitz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 40; a. A. wohl Schneider, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 6.

<sup>210</sup> Vgl. Müller-Terpitz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 40; a. A. wohl Schneider, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 6.

<sup>211</sup> Vgl. auch Ritzel/Bücker/Schreiner, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 41.

<sup>212</sup> Allgemeine Meinung: Schliesky, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 20; Achterberg/Schulte, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 7 ff.; ders., in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 41; Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 40; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 4; Magiera, in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 16; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 1a; Schneider, in:

die Verhandlungen des Deutschen Bundestages nicht nur unmittelbar vor Ort zugänglich sind, sondern vermittelt durch Berichte oder Rundfunk- sowie Fernsehberichte bzw. -übertragungen auch mittelbar dem Volk zugänglich gemacht werden,<sup>213</sup> so dass hierzu u. a. die Liveübertragung des Plenardebatten durch den Bundestag, die Protokolle der Sitzungen des Bundestages, aber auch alle Berichte oder Übertragungen durch die Presse und Medien über die Sitzungen des Bundestages hierunterfallen.

Die die unmittelbare Verhandlungsöffentlichkeit ergänzende (mittelbare) Berichterstattungsöffentlichkeit ergibt sich bereits aus Art. 42 Abs. 3 GG, wonach wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben. Sind Berichte über die öffentlichen Sitzungen somit von jeder Verantwortlichkeit freigestellt, kann hieraus bereits geschlussfolgert werden, dass grundsätzlich auch eine Berichterstattung über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages zulässig sein muss, was wiederum (zumindest grundsätzlich) eine „Berichterstattungsöffentlichkeit“ voraussetzt.<sup>214</sup>

Hierneben leitet sich die Berichterstattungsöffentlichkeit zudem aus der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit ab. Für eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ist neben der unmittelbaren Verhandlungsöffentlichkeit auch eine (nachträgliche) mittelbare Berichterstattungsöffentlichkeit unabdingbar.<sup>215</sup> Ohne die Möglichkeit, die Sitzungen des Deutschen Bundestages auch nachträglich zu verfolgen, sei es nun durch Bild- und Tonaufnahmen in einer Mediathek oder mittels schriftlicher Berichte, wäre insbesondere eine Kontrolle des Bundestages durch das Volk, aber auch eine Teilhabe des Volkes, beispielsweise in Form einer fundierten Wahlentscheidung, oder eine Repräsentation im Sinne eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses faktisch ausgeschlossen. Eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation setzt insoweit nicht nur die Möglichkeit des einzelnen Bürgers voraus, die Verhandlungen unmittelbar zu verfolgen, sondern ist auch zwingend darauf angewiesen, dass sich der Bürger mittelbar und nachträglich beispielsweise über die Medien oder auch die Sitzungsprotokolle des Bundestages informieren kann. Ohne eine (mittelbare und nachträgliche) Berichterstattungsöffentlichkeit blieben die Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten des Bürgers nur unzureichend gewährleistet, da der Bürger andernfalls für eine konkrete Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation darauf angewiesen wäre, jeder Verhandlung selbst und unmittelbar beizuwohnen. Angesichts einer arbeitsteiligen Gesellschaft ist der Einzelne jedoch faktisch gar nicht in

---

Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 16; *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 18 und 22 ff.

<sup>213</sup> Vgl. *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 19; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 7.

<sup>214</sup> Vgl. *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 27 und 40.

<sup>215</sup> *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 40; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 57.

der Lage ist, dauerhaft und durchgehend allen Verhandlungen des Bundestages beizuwohnen. Soll die Parlamentsöffentlichkeit daher im Sinne einer verfassungsrechtlichen Institution zur Ermöglichung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes verstanden werden, so ist für deren Verwirklichung eine unmittelbare Zugänglichkeit alleine nicht ausreichend. Vielmehr muss diese durch eine mittelbare und nachträgliche Berichterstattungsöffentlichkeit ergänzt und komplementiert werden. Ist somit die Berichterstattungsöffentlichkeit das ergänzende Gegenstück zur Verhandlungsöffentlichkeit und komplementiert damit die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG umfassend, trifft den Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ähnlich wie in Bezug auf die Verhandlungsöffentlichkeit die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Berichterstattungsöffentlichkeit zu gewährleisten. Insofern ist der Bundestag nicht nur verpflichtet, eine nicht amtliche Berichterstattung zuzulassen, sondern er hat darüber hinaus auch eine amtliche Berichterstattung vorzuhalten.

### ***(1) Amtliche Berichterstattungsöffentlichkeit***

In Bezug auf eine amtliche Berichterstattungsöffentlichkeit ergibt sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zunächst, dass der Bundestag verpflichtet ist, eine mittelbare und nachträgliche Zugänglichkeit des Volkes zu den Sitzungen des Deutschen Bundestag zu gewährleisten. Wie er dieser Verpflichtung im Einzelnen nachkommt, steht wiederum im grundsätzlich weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG. Hiernach ist es jedenfalls nicht zu beanstanden, wenn der Bundestag seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung dadurch nachkommt, dass er zum einen die Verhandlungen des Bundestages im Parlamentsfernsehen live und unkommentiert überträgt<sup>216</sup> und zum anderen die amtlichen Protokolle gemäß § 120 GOBT sowie die stenographischen Berichte gemäß § 116 GOBT veröffentlicht, da diese eine mittelbare und nachträgliche Zugänglichkeit des Volkes zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages hinreichend gewährleisten.

Im Zusammenhang mit der nachträglichen amtlichen Berichterstattungsöffentlichkeit könnte zudem in Betracht gezogen werden, dass der Bundestag die Verhandlungen des Deutschen Bundestages nicht nur in Form der Protokolle, sondern zugleich auch in Form von Bild- und Tonaufnahmen in einer Mediathek nachträglich vorzuhalten hat. Hierzu dürfte zunächst, ähnlich wie in Bezug auf die mittelbare Verhandlungsöffentlichkeit, jedenfalls festzuhalten sein, dass nachträglich, dauerhaft zugängliche Bild- und Tonaufnahmen die parlamentarische Berichterstattungsöffentlichkeit im Sinne ihrer auf Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation ausgerichteten Funktion effektuieren können. Bild- und Tonaufnahmen dürften im Verhältnis zu den Protokollen und Berichten die Verhandlungen anschaulicher wiedergeben und damit zu einem einfacheren nachträglichen Zugang beitragen. Insofern ließe sich in Anlehnung an die Argumentation zu einer Liveübertragung der Verhandlungen

---

<sup>216</sup> Hierzu bereits ausführlich C I 2 b aa 3.

argumentieren, dass der Bundestag nicht nur die Verhandlungen live übertragen sowie die Protokolle und Berichte der Verhandlungen veröffentlichen muss, sondern auch zu einer nachträglichen Berichterstattung mittels aufgezeichneter Bild- und Tonaufnahmen verpflichtet ist.<sup>217</sup>

Demgegenüber, und hierin liegt der Unterschied zur Verhandlungsöffentlichkeit, liegt bei der nachträglich zu gewährleistenden amtlichen Berichterstattungsöffentlichkeit kein Kapazitätsproblem vor, da die Berichterstattungsöffentlichkeit mittels der Protokolle und Berichte bereits einem unbegrenzten Publikum offensteht. War in Bezug auf die Verhandlungsöffentlichkeit noch die begrenzte Kapazität der Zuschauertribünen ausschlaggebendes Argument für die verfassungsrechtliche Verpflichtung einer Liveübertragung, fehlt gerade dieses Argument in Bezug auf die bereits mittels der Protokolle hinreichend sichergestellte nachträglichen Berichterstattungsöffentlichkeit. Angesichts des weit zu verstehenden Ermessens- und Gestaltungsspielraums des Deutschen Bundestages gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG kann eine (nachträgliche) Berichterstattungsöffentlichkeit in Form von Bild- und Tonaufnahmen jedoch nur dann gefordert werden, wenn diese für die Erfüllung der auf Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ausgerichtete Funktion der Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unabdingbar ist. Eine Berichterstattungsöffentlichkeit in Form von Bild- und Tonaufnahmen mag zwar gegenüber den veröffentlichten Protokollen anschaulicher und damit auch für das Volk zugänglicher sein, ist jedoch für eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes nicht zwingend erforderlich. Vergleicht man insofern die Protokolle und stenographischen Berichte mit den aufgezeichneten Bild- und Tonaufnahmen, dürfte der Vorteil der Bild- und Tonaufnahmen zwar in einer unmittelbareren und direkteren Zugänglichkeit sowie in einer authentischeren und anschaulicheren Art und Weise der Wiedergabe liegen. Gleichwohl geben auch die Protokolle und Berichte die Verhandlungen umfassend und für jedermann verständlich wieder, so dass auch ohne Bild- und Tonaufnahmen eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes in hinreichender Weise sichergestellt ist.<sup>218</sup> Stellt sich eine nachträgliche Zugänglichkeit zu den Sitzungen des Bundestages über Bild- und Tonaufnahmen damit als nicht zwingend erforderlich heraus, so liegt es im Ermessen des Bundestages, ob er solche Aufnahmen allgemein zugänglich machen will. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung hierzu besteht nicht.

## ***(2) Nichtamtliche Berichterstattungsöffentlichkeit***

Ist somit in Bezug auf die amtliche Berichterstattungsöffentlichkeit vor allem die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundestages hierzu festzuhalten, kann in Bezug auf die nichtamtliche

---

<sup>217</sup> Vgl. hierzu bereits ausführlich C I 2 b aa 3.

<sup>218</sup> Vgl. für einen stenographischen Bericht beispielsweise BTag Plenarprotokoll-Nr.: 16/182, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16182.pdf> (31.01.2017).



Berichterstattung zunächst unter Verweis auf Art. 42 Abs. 3 GG festgehalten werden, dass eine wahrheitsgetreue Berichterstattung über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse grundsätzlich zulässig ist und entsprechend vom Bundestag ermöglicht werden muss.<sup>219</sup>

Ergibt sich demnach aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG die Verpflichtung des Bundestages, eine nicht amtliche Berichterstattung (auch in Form von Bild- und Tonaufnahmen) zu gestatten,<sup>220</sup> folgt hieraus zugleich, dass jede nicht ganz unerhebliche Beeinträchtigung der nichtamtlichen mittelbaren Berichterstattung rechtfertigungsbedürftig ist. Insofern muss ein Verbot bzw. jede nicht ganz unerhebliche Beeinträchtigung der nicht amtlichen Berichterstattung, wie beispielsweise die Verweigerung der Erteilung einer Drehgenehmigung mit eigenen Übertragungsmedien, auch wenn ggf. die bestehenden technischen Einrichtungen des Bundestages genutzt werden könnten, als eine Beeinträchtigung der Berichterstattungsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG angesehen werden, da es beispielsweise für eine nicht amtliche Berichterstattung in Form der Bild- und Tonaufnahmen durchaus erheblich ist, ob die Presse selbst darüber entscheiden kann, in welcher Form die Verhandlungen aufgezeichnet werden. Soweit eine Beeinträchtigung der nicht amtlichen Berichterstattungsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG vorliegt, kann diese wiederum nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, wenn diese Einschränkung einer freien und umfassenden nicht amtlichen Berichterstattung (tatsächlich) für einen störungsfreien Ablauf der Sitzungen bzw. zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages oder aus einem anderen Rechtsgut von Verfassungsrang im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich ist und dies eine eigenständige und freie Berichterstattung faktisch nichtunmöglich macht.<sup>221</sup>

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze erscheint es grundsätzlich nicht unverhältnismäßig, dass eine Übertragung von Bild- und Tonaufnahmen nach der Hausordnung des Bundestages (Anhang 1 GOBT) sowie den diesbezüglich ergangenen Zugangs- und Verhaltensregeln<sup>222</sup> grundsätzlich nur von den Presstribünen aus und nur nach vorheriger Einwilligung, die wiederum nur bei einem unmittelbaren parlamentarischen Bezug erteilt wird, gestattet ist (§ 6 Abs. 2 Hausordnung des Deutschen Bundestages (Anhang 1 zur GOBT) i.V.m. Ziff. III Nr. 3.1 Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften)). Die Erforderlichkeit einer Einwilligung und die Zuteilung eines Aufnahmestandortes erscheinen hierbei schon deswegen zulässig, da andernfalls zum einen

---

<sup>219</sup> Vgl. hierzu bereits C I 2 b bb; vgl. auch *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 19.

<sup>220</sup> Siehe hierzu bereits C I 2 b bb.

<sup>221</sup> So auch *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 47; ähnlich auch *Binder*, DVBL 1985, 1112, 1116.; a. A. wohl *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 7; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 19; *Binder*, DVBL 1985, 1112, 1116.

<sup>222</sup> Vom 2. Januar 2002 in der vom Ältestenrat am 27. April 2017 beschlossenen Fassung.

kaum ein störungsfreier Sitzungsablauf garantiert werden könnte und zum anderen beispielsweise die Möglichkeit bestünde, dass vertrauliche Unterlagen der Abgeordneten durch eine unkontrollierte Berichterstattung allzu leicht veröffentlicht werden könnten. Insofern ist auch das Verbot der unautorisierten Ablichtung von Unterlagen verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Ferner ist auch die Erforderlichkeit eines parlamentarischen Bezugs verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da Art. 42 Abs. 1 und 3 GG naturgemäß nur eine Berichterstattung über die Verhandlungen des Bundestages und damit auch nur eine parlamentsbezogene Berichterstattung verfassungsrechtlich absichert.<sup>223</sup> Schließlich dürfte sich auch das Verbot einer Moderation auf den Plesstribünen schon dadurch rechtfertigen lassen, dass andernfalls ein störungsfreier Ablauf der Verhandlungen kaum garantiert werden könnte. Zuletzt ist es aus den dargestellten Gründen grundsätzlich auch nicht zu beanstanden, wenn der Bundestag gemäß § 5 Abs. 1 Hausordnung des Deutschen Besucher (Anhang 1 zur GOBT) Besucher vor Betreten des Plenarsaals dazu auffordert, Bild- und Tonaufnahmegeräte abzugeben.

Unzulässig wäre es dagegen, wenn der Bundestag, beispielsweise unter Verweis auf eine Bereitstellung der vom Bundestag selbst produzierten Aufnahmen, eine nicht amtliche Berichterstattung in Form von Bild- und Tonaufnahmen generell untersagen würde. Dies erscheint angesichts der bestehenden Möglichkeit, den Aufnahmestandort festzulegen, im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kaum erforderlich, da die Festlegung des Aufnahmestandortes im Verhältnis zur Untersagung als genauso effektives, jedoch milderer Mittel gelten dürfte.

### ***c) Materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit***

Der Begriff der Öffentlichkeit bzw. der „öffentlichen Verhandlung“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG bezieht sich jedoch nicht nur auf eine (rein) verfahrensrechtlich zu verstehende bzw. zu gewährleistende freie und allgemeine Zugänglichkeit des deutschen Volkes (und der Presse) zu den Sitzungen des Deutschen Bundestages,<sup>224</sup> sondern umfasst insbesondere unter Berücksichtigung der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit auch eine „materielle“ Parlamentsöffentlichkeit.<sup>225</sup> Versteht man die Parlamentsöffentlichkeit bloß im Sinne einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit, bliebe die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG in ihrer Funktion als verfassungsrechtliche Institution zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation und damit in ihrer Funktion zur Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität immer dann unzureichend verwirklicht, wenn die Verhandlungen für das Volk nicht

---

<sup>223</sup> Dies ergibt sich unmittelbar aus der Funktion der Parlamentsöffentlichkeit, vgl. B IV 1.

<sup>224</sup> Siehe hierzu bereits C I 2 b aa 2.

<sup>225</sup> Vgl. für eine „materielle“ Parlamentsöffentlichkeit: Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 21; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, 561 f.

verständlich und nachvollziehbar wären. Ohne eine hinreichend verständliche und nachvollziehbare Verhandlung kann der Bürger weder seine im Wahlrecht zum Ausdruck kommenden, sich hierin aber nicht erschöpfenden Teilhabe- und Kontrollrechte effektiv wahrnehmen, noch kann ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess entstehen und damit von einer hinreichenden Repräsentationsöffentlichkeit gesprochen werden. Eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der parlamentarischen Verhandlung und seiner Verhandlungsgegenstände ist neben einer freien und allgemeinen Zugänglichkeit damit unabdingbar, soll mittels der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation verfassungsrechtlich gewährleistet werden. Auch *Achterberg* versteht die Parlamentsöffentlichkeit nicht nur in einem formellen Sinne, sondern fordert darüber hinaus eine Verständlichkeit und Einsichtigkeit, die es dem Bürger ermöglicht, Position und Gegenposition zu erkennen.<sup>226</sup>

Einschränkend sei jedoch sogleich angemerkt, dass in Bezug auf die vorliegende Arbeit die Begriffe der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit nicht in einem abstrakten oder allgemeingültigen Sinn, sondern immer nur in Bezug auf die Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zu verstehen sind. Aus der verfassungsrechtlich zu gewährleistenden Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG kann nämlich nur insoweit Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit gefordert werden, wie dies erforderlich ist, damit das Volk umfassend und effektiv mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte auf die vom Bundestag ausgehende Staatsgewalt einwirken sowie ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses zwischen Abgeordneten und Bürgern entstehen kann.<sup>227</sup> Weitergehende Forderungen nach einer Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit im Sinne beispielsweise einer umfassenden Transparenz aller Verfahrensschritte und Motive mögen rechtspolitisch wünschenswert sein, lassen sich verfassungsrechtlich jedoch unter Rückgriff auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht begründen.<sup>228</sup>

Es stellt sich folglich die Frage, wann die Verhandlungen für den Bürger und die Presse hinreichend verständlich und nachvollziehbar sind. Die bloße Gewährleistung einer allgemeinen und freien Zugänglichkeit ist jedenfalls immer dann als nicht ausreichend zu bewerten, wenn die Verhandlungen sowie der konkrete Verhandlungsgegenstand aus sich heraus bzw. unter Berücksichtigung der frei

---

<sup>226</sup> *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 17.

<sup>227</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht verlangt beispielsweise in Zusammenhang mit der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Prinzip der Klarheit und Bestimmtheit der Bestimmtheit keine abstrakte Klarheit oder Bestimmtheit an, sondern nur einer „hinreichend“ oder „ausreichend“ klare und bestimmte Regelung: vgl. BVerfGE 21, 73, 79 ff.; vgl. auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 53 und 58 ff.

<sup>228</sup> Siehe für den Unterschied zwischen Transparenz und Öffentlichkeit auch A III.

zugänglichen, vom Bundestag zur Verfügung gestellten Dokumente und Inhalte nicht hinreichend verständlich und nachvollziehbar sind.

Zunächst ist es daher im Sinne einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG geboten, dass der Bundestag alle zum Verständnis des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes sowie der jeweiligen Verhandlung erforderlichen Informationen in verständlicher und nachvollziehbarer Weise öffentlich zugänglich macht. Der Bundestag ist hierbei verpflichtet, eine Informationslage zu schaffen bzw. bereitzustellen, die es dem Bürger und der Presse als (primäre) Adressaten von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG erlaubt, zu verstehen, worüber der Bundestag konkret verhandelt, was mit der Vorlage bezweckt wird und wer sich hierfür verantwortlich zeichnet. Als Richtschnur kann hierbei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber den Abgeordneten herangezogen werden.<sup>229</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die Abgeordneten von der Bundesregierung mit denjenigen Informationen zu versorgen, die für eine Beurteilung des Haushaltsplans erforderlich sind: „Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können“<sup>230</sup>. Überträgt man diesen Maßstab auf die vorliegende, zumindest in Grundzügen durchaus vergleichbare Konstellation, kann hieran angelehnt gefordert werden, dass der Bundestag umfassende Informationen, insbesondere alle zum Verständnis der Verhandlungen erforderlichen Dokumente, schriftlich auf Deutsch in verständlicher und nachvollziehbarer Weise allgemein und frei zugänglich machen muss.<sup>231</sup> Weiterhin müssen sich aus den Verhandlungen sowie den verfügbaren Informationen Sinn und Zweck der Vorlage, die geplanten Maßnahmen sowie die zu erwartenden Auswirkungen erschließen lassen. Auch muss erkennbar sein, wer für die Vorlage verantwortlich zeichnet bzw. diese unterstützt, da andernfalls insbesondere eine Kontrolle der Abgeordneten durch die Bürger unmöglich wäre.

Eine materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit setzt weiterhin eine gewisse (zeitliche) Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit voraus. Eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation ist nur dann hinreichend gewährleistet, wenn Zeitpunkt und Gegenstand der Verhandlungen des Bundestages rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht werden. Ohne eine hinreichende Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit und damit ohne eine frühzeitige Kenntnis bzgl. Zeitpunkt und

---

<sup>229</sup> Vgl. BVerfGE 70, 324, 355; 131, 152, 194 ff.

<sup>230</sup> BVerfGE 70, 324, 355; vgl. auch BVerfGE 125, 104 Rn. 59 ff.

<sup>231</sup> Vgl. hierzu auch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf den Informationsanspruch der Abgeordneten: BVerfGE 70, 324, 355 ff.; sowie in Bezug auf den Informationsanspruch der Gemeinden bei einer Neugliederung: BVerfGE 50, 195, 203; 86, 90, 107 f.

Thematik der Verhandlungsgegenstände blieben die Einwirkungsmöglichkeiten des Volkes auf eine nachträgliche Kontrolle beschränkt, was jedoch mit einer umfassend zu verstehenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes nicht vereinbar wäre.

In zeitlicher Hinsicht muss insoweit gewährleistet sein, dass die Tagesordnung des Bundestages sowie die Verhandlungsgegenstände in Form der Drucksachen vor Beginn der jeweiligen Sitzung so rechtzeitig veröffentlicht werden, dass der Bürger, zumindest vermittelt durch die Presse, die Möglichkeit hat, sich vorab über den Verhandlungsgegenstand ausreichend zu informieren, sich hierüber eine Meinung zu bilden, diese zu artikulieren und auf dieser Grundlage mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte (beispielsweise über die Presse als Mittler der öffentlichen Meinung, über die Parteien und/oder die Abgeordneten des Deutschen Bundestages etc.) auf die geplante Ausübung von Staatsgewalt einzuwirken.<sup>232</sup>

Neben einer frühzeitigen Kenntnis der Verhandlungstermine und -gegenstände ist es weiterhin geboten, dass die zum Verständnis erforderlichen Informationen dauerhaft öffentlich zugänglich sind,<sup>233</sup> da andernfalls insbesondere eine nachträgliche Kontrolle der Abgeordneten, aber auch eine fundierte Wahlentscheidung nicht hinreichend sichergestellt wäre.<sup>234</sup>

Auch wenn folglich eine materielle Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG ein Mindestmaß an Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit sowie eine gewisse Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit voraussetzt, bedeutet dies gleichwohl nicht, dass sich aus Art. 42 Abs. 1 GG konkrete Vorgaben bzgl. einer hinreichenden Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Vorlaufzeit herleiten lassen. Diese können schon deswegen nicht unmittelbar aus Art. 42 Abs. 1 GG hergeleitet werden, da die konkrete Ausgestaltung und Gewährleistung der Parlamentsöffentlichkeit und damit auch eine hinreichend zu gewährende Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Vorlaufzeit in den grundsätzlich weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG fällt.

Damit zusammenhängend erscheint es zudem angesichts der vielfältigen Aufgaben und Funktionen des Bundestages, der Heterogenität der Verhandlungen und Verhandlungsgegenstände sowie deren unterschiedlichen Bedeutung auch schon offensichtlich, dass nicht an jeden Verhandlungsgegenstand der gleiche Maßstab in Bezug auf eine hinreichende Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit und Vorlaufzeit angelegt werden kann. Es dürften kaum Zweifel daran bestehen, dass es (auch verfassungsrechtlich) einen Unterschied macht, ob der Bundestag beispielsweise die Bundesregierung

---

<sup>232</sup> Vgl. hierzu auch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf den Informationsanspruch der Gemeinden bei einer Neugliederung: BVerfGE 86, 90, 107 f.

<sup>233</sup> Ähnlich BVerfGE 131, 152, 209, in Bezug auf die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG.

<sup>234</sup> Vgl. hierzu auch bereits C I 2 b bb.

zur Änderung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst<sup>235</sup> befragt oder ob die Abgeordneten einen weitreichenden, eventuell kontrovers diskutierten Gesetzentwurf verhandeln, der, wie beispielsweise der Gesetzentwurf zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz<sup>236</sup>, die Lebenswirklichkeit von Millionen von Menschen erheblich beeinflussen kann. Es erscheint daher kaum angemessen, den Maßstab für eine hinreichende Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit ohne Bezug zum konkreten Verhandlungsgegenstand bestimmen zu wollen. Aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG lassen sich verfassungsrechtlich nur insoweit Vorgaben in Bezug auf Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit herleiten, wie dies für eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und damit für eine effektive Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität erforderlich ist. Der konkrete Maßstab für eine effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation hängt hierbei jedoch wesentlich vom Gegenstand und dessen Inhalt ab und kann damit kaum abstrakt, sondern in angemessener Weise nur unter Berücksichtigung des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes bestimmt werden.

Gleichwohl lässt sich unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zumindest ein Rahmen vorgeben, an dem sich die konkrete Ausgestaltung des Bundestages zu orientieren hat. Da die vorliegenden Erwägungen zur Öffentlichkeitsfunktion im Wesentlichen auf dem Prinzip der Volkssouveränität sowie dem grundgesetzlichen Konzept demokratischer Legitimation aufbauen, bietet es sich insofern an, den jeweiligen Maßstab in Bezug auf eine hinreichende Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit in Anlehnung an die Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bestimmen.<sup>237</sup> Eine solche Verknüpfung zwischen einer hinreichend zu gewährleistenden Öffentlichkeit und der Wesentlichkeitsrechtsprechung deutet auch das Bundesverfassungsgericht zumindest an, wenn es ausführt: „Entscheidungen von solcher Tragweite [Einschränkung grundrechtlicher Freiheiten und Ausgleich zwischen kollidierenden Grundrechten] müssen aus einem Verfahren hervorgehen, *das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten*, und die Volksvertretung anhält, *Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären* [Hervorhebung durch den Verfasser; L. K.].“<sup>238</sup>

Insofern wären die für die einzelnen Verhandlungsgegenstände jeweils zu gewährleistende Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit sowie der Maßstab an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit funktionsgerecht, also unter Berücksichtigung der

---

<sup>235</sup> Vgl. BTag Plenarprotokoll-Nr.: 18/211, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18211.pdf> (31.01.2017).

<sup>236</sup> Vgl. BTag Plenarprotokoll-Nr.: 16/182, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16182.pdf> (31.01.2017).

<sup>237</sup> Vgl. für die Wesentlichkeitsrechtsprechung und den Parlamentsvorbehalt: Grzeszick, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 Rn. 101 ff., insb. 106.

<sup>238</sup> BVerfGE 85, 386, 403 f.; ferner auch BVerfGE 95, 267, 307 f.; 130, 318, 344; 131, 152, 204 f.

Bedeutung, Tragweite und Komplexität des Verhandlungsgegenstandes im Sinne der Wesentlichkeitsrechtsprechung und damit funktionsgerecht zu bestimmen. Die Verhandlungen sowie Verhandlungsgegenstände müssen insoweit grundsätzlich umso verständlicher und nachvollziehbarer gestaltet sein, desto bedeutender, weitreichender und komplexer sich der jeweilige Verhandlungsgegenstand erweist. Gleiches gilt in Hinblick auf den Zeitpunkt. Auch hier gilt grundsätzlich, dass je bedeutender, weitreichender und komplexer die Sache, desto frühzeitiger ist über den Verhandlungsgegenstand und den Verhandlungstermin zu informieren.<sup>239</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht bestimmt beispielsweise die Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG in ähnlicher Weise: „Das Erfordernis der umfassenden Unterrichtung ist seiner Funktion gemäß auszulegen, dem Deutschen Bundestag die Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte zu ermöglichen. Dementsprechend ist eine umso intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer ein Vorgang ist, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert.“<sup>240</sup>

Insoweit hängen die Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit sowie der Maßstab an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit entscheidend von der „Wesentlichkeit“ des Verhandlungsgegenstandes und damit u. a. von der Grundrechtsrelevanz, der Größe des Adressatenkreises, der Langfristigkeit der Festlegung, den finanziellen Auswirkungen, den Auswirkungen auf das Staatsgefüge, den Konkretisierungen offener Verfassungsfragen sowie, wenn auch u.U. schwierig zu bestimmen, der politischen Bedeutung oder Umstrittenheit des Verhandlungsgegenstandes ab.<sup>241</sup>

Gleichwohl muss wiederum einschränkend angemerkt werden, dass der Bundestag auch seinen Aufgaben noch mit hinreichender Flexibilität und in ausreichender Weise nachkommen können muss.<sup>242</sup> Insofern hat sich der Maßstab einer hinreichenden Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit zwar an der Bedeutung, Tragweite und Komplexität des Verhandlungsgegenstandes zu orientieren, gleichzeitig ist jedoch auch der hinreichend zu wahren

---

<sup>239</sup> Ein ähnlich abwägendes Modell wendet auch das Bundesverfassungsgericht nicht nur im Bereich des Gesetzesvorbehalts oder im Rahmen der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG an, sondern auch in Zusammenhang mit dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Bestimmtheitsgebot. Hiernach hat sich das Maß der gebotenen Bestimmtheit der Norm u. a. an der Übersichtlichkeit und Vorhersehbarkeit des Sachverhalts sowie der Grundrechtsintensivität des Eingriffs und der Bedeutung der Norm zu orientieren. Umso bedeutender und intensiver der Eingriff und umso klarer und übersichtlicher der Sachverhalt, desto höhere Anforderungen sind an die Bestimmtheit der Norm zu richten, und andersherum: vgl. BVerfGE 110, 33, 55; vgl. auch *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 VII Rn. 58 ff.

<sup>240</sup> BVerfGE 131, 152, 206 f.

<sup>241</sup> *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Dezember 2014, Band III, Art. 20 Rn. 107.

<sup>242</sup> Vgl. zur Stellung, Funktion und Aufgabe des Bundestages ausführlich bereits B II 2.



Funktionsfähigkeit des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung ausreichend Rechnung zu tragen. Im Rahmen seines weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG obliegt es insofern dem Bundestag, dieses Spannungsverhältnis zwischen einer hinreichenden Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit auf der einen Seite und der Wahrung seiner Funktionsfähigkeit auf der anderen Seite zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Diesem grundsätzlich weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum entspricht es insoweit auch, einen eher zurückhaltenden Maßstab in Hinblick auf eine hinreichende Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit anzulegen.<sup>243</sup> Nicht jede knapp bemessene Vorlaufzeit und nicht jede noch so kleine Unverständlichkeit oder Nachvollziehbarkeit kann zu einer relevanten Beeinträchtigung der materiellen Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG führen. Vielmehr kann erst dann von einer unzureichenden Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit und damit von einer relevanten Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG gesprochen werden, wenn unter Berücksichtigung des gesamten parlamentarischen Verfahrensgangs, der konkreten Verhandlungen sowie der als Drucksachen veröffentlichten Informationen eine umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes nicht ganz unerheblich erschwert oder unmöglich erscheint.<sup>244</sup>

Zusammenfassend dürfte insofern nochmals hervorzuheben sein, dass die grundgesetzliche Parlamentsöffentlichkeit und die (übrige) Aufgabenerfüllung des Bundestages in einem akzessorischen und zugleich dialektisch-gegensätzlichen Verhältnis stehen. Der Bundestag ist aufgrund seiner Funktion als Vertretung des Volkes vom Grundsatz her dazu berufen, seine Aufgaben, wie beispielsweise die Gesetzgebung, öffentlich wahrzunehmen, da nur die öffentliche Aufgabenerfüllung des Bundestages dem grundgesetzlichen Prinzip der Volkssouveränität gerecht wird.<sup>245</sup> Das Verhältnis zwischen Parlamentsöffentlichkeit und (übriger) Aufgabenerfüllung ist damit auf der einen Seite grundsätzlich akzessorisch, auf der anderen Seite können sich Parlamentsöffentlichkeit und (übrige) Aufgabenerfüllung zumindest in gewissen Bereichen auch einschränkend oder sogar ausschließend gegenüberstehen. In diesen Fällen ist daher sicherzustellen, dass der Bundestag seine, ihm vom Grundgesetz übertragenden Aufgaben weiterhin sachgerecht erledigen kann, ohne dass dies zugleich dazu führen darf, dass die Parlamentsöffentlichkeit grundsätzlich oder durchgehend ausgeschlossen wird. Dem Bundestag ist daher aufgegeben, im Rahmen seines sich aus Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Ermessens- und Gestaltungsspielraum sicherzustellen, dass im Falle gegenläufigen

---

<sup>243</sup> Vgl. bzgl. des Zusammenhangs zwischen einem weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum und einem zurückhaltenden Kontrollmaßstab: BVerfGE 65, 141, 148 f.; 103, 310, 319 f.; 110, 353, 364 f.; 117, 330, 353; 130, 263 Rn. 149.

<sup>244</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht beschränkt (zumindest im Bereich der Beamtenbesoldung) bei einem weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers den verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstab auf eine „evidente Sachwidrigkeit“: BVerfGE 65, 141, 148 f.; 110, 353, 264 f.; 117, 330, 353; 130, 263 Rn. 149.

<sup>245</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B IV 1.

Interessen diese im Wege der praktischen Konkordanz zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.

Nach alledem bleibt damit zu untersuchen, wie der Bundestag nach seiner Geschäftsordnung und Parlamentspraxis konkret über die einzelnen Verhandlungsgegenstände und die Verhandlungstermine informiert sowie verhandelt und ob dies den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine materiell zu verstehende Parlamentsöffentlichkeit genügt.

#### ***aa) Verhandlungsgegenstände und Tagesordnungen***

Die Termine der Verhandlungen und die jeweiligen Tagesordnungen werden in der Regel im Vorfeld im Ältestenrat vereinbart, alternativ durch den Bundestagspräsidenten festgelegt (§§ 20 Abs. 1, 21 Abs. 1 GOBT). Verbindlichkeit erlangt die Tagesordnung gleichwohl erst durch Beschluss des Bundestages, der regelmäßig nicht per förmlicher Beschlussfassung, sondern durch Ausbleiben von Widerspruch zu Beginn der jeweiligen Sitzung herbeigeführt wird (§ 20 Abs. 2 GOBT).<sup>246</sup> Jeder Abgeordnete kann vor Eintritt in die Tagesordnung eine Änderung der Tagesordnung beantragen, wenn er den Änderungsantrag bis 18 Uhr am Vortrag beim Bundestagspräsidenten eingereicht hat (§ 20 Abs. 2 S. 2 GOBT). Nach Feststellung der Tagesordnung kann ein Verhandlungsgegenstand nur beraten werden, wenn keine Fraktion oder Abgeordnete in Fraktionsstärke widersprechen oder die Geschäftsordnung die Beratung außerhalb der Tagesordnung zulässt (§ 20 Abs. 3 GOBT). Eine Absetzung eines Verhandlungsgegenstands ist dagegen grundsätzlich jederzeit durch Mehrheitsbeschluss möglich (§ 20 Abs. 3 GOBT).

Als Verhandlungsgegenstände können gemäß § 75 Abs.1 und 2 GOBT auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages sog. selbstständige und unselbstständige Vorlagen gesetzt werden. Auch wenn § 75 GOBT eine Vielzahl an Vorlagen aufführt, kann der Bundestag daneben grundsätzlich auch jeden anderen Gegenstand als Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung setzen, auch wenn dieser Verhandlungsgegenstand keiner Vorlage im Sinne von § 75 Abs.1 und 2 GOBT entspricht.<sup>247</sup> Zu den selbstständigen Vorlagen gemäß § 75 Abs. 1 GOBT, die als eigenständige Verhandlungsgegenstände auf der Tagesordnung erscheinen, zählen insbesondere Gesetzentwürfe sowie alle sonstigen selbstständigen Anträge, aber auch beispielsweise große Anfragen oder die Wahl des Bundeskanzlers. Beschlussempfehlungen und Berichte der (meisten) Ausschüsse sowie Änderungsanträge zu bestehenden Vorlagen sind dagegen Beispiele für unselbstständige Vorlagen im Sinne von § 75 Abs. 2 GOBT und können nicht selbstständig, sondern nur zu einem bestehenden

---

<sup>246</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 44.

<sup>247</sup> Ritzel/Bücker/Schreiner, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 75 Abs. 1.

Verhandlungsgegenstand eingereicht werden. Anträge können, Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages müssen begründet werden (§ 76 Abs. 2 GOBT).

Für die Erstellung von Gesetzentwürfen, Anträgen, Erschließungsanträgen sowie kleinen und großen Anfragen hat das Parlamentssekretariat des Bundestages für die Abgeordneten als Hilfestellung ein (unverbindliches) Muster erstellt.<sup>248</sup> Hiernach soll eine Gesetzesvorlage ein Vorblatt enthalten, auf dem als eine Art Briefkopf die Legislaturperiode, die Drucksachenummer, die Antragsteller sowie der Name des Gesetzentwurfes (mit Abkürzung) zu finden sind. Zudem soll das Vorblatt eine kurze Übersicht über das Problem, die Lösung, etwaige Alternativen sowie Kosten aufweisen. Anschließend sind der eigentliche Gesetzentwurf sowie eine Begründung bzgl. des Gesetzes sowie der einzelnen Artikel, Paragraphen und Nummern anzufügen. Der Antrag muss zudem die Antragsteller aufführen bzw. von diesen unterzeichnet sein.

Ähnliches gilt für die Gesetzentwürfe der Bundesregierung. Nach §§ 42 ff. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) müssen Gesetzesvorlagen der Bundesregierung aus einem Vorblatt, dem Gesetzentwurfstext sowie einer gesonderten Begründung bzgl. der einzelnen Artikel, Paragraphen bzw. Nummern bestehen. Das Vorblatt besteht gemäß Anlage 5 zu § 42 Abs. 1 GGO aus einer kurzen Übersicht mit den Punkten: Problem und Ziel, Lösung, Alternativen, finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, sonstige Kosten und Bürokratiekosten. In der Begründung sind gemäß § 43 Abs. 1 GGO u. a. Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und seiner Einzelvorschriften, der zugrundeliegende Sachverhalt und dessen Grundlagen, alternative Lösungsmöglichkeiten sowie die Gesetzesfolgen bzw. die wesentlichen Auswirkungen (§ 44 GGO) darzustellen.

Für die Gesetzesvorlagen des Bundesrates gibt es zwar kein Muster und auch keine geschäftsordnungsrechtlichen Vorgaben, gleichwohl orientieren sich die Gesetzesvorlagen des Bundesrates regelmäßig am oben beschriebenen Aufbau und enthalten im Kern die gleichen Angaben.<sup>249</sup>

Anträge, Erschließungsanträge und Große Anfragen werden nach dem vom Parlamentssekretariat erstellten Muster ähnlich aufgebaut.<sup>250</sup> Auch sie sollen eine Art Briefkopf mit der Legislaturperiode, der Drucksachenummer, dem Antragsteller und einer Art Betreff des Antrags, des Erschließungsantrages

---

<sup>248</sup> Die Mustervorlage finden sich abgedruckt bei *dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anhang zu § 75.

<sup>249</sup> Pieper, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 40 Rn. 50.

<sup>250</sup> Die Mustervorlage finden sich auch abgedruckt bei *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anhang zu § 75.

bzw. der Großen Anfrage enthalten. Anschließend sollen Antrag, Erschließungsantrag oder die Anfrage im Wortlaut sowie eine separate Begründung folgen.

Neben den unverbindlichen Mustervorlagen hat der Bundestag beschlossen, dass die Vorlagen grundsätzlich auf Hochdeutsch von den Abgeordneten zu verfassen sind. Abweichungen sind nur ausnahmsweise zulässig und auch nur, wenn zwischen Vorlage und verwendeter Sprache ein spezifischer Zusammenhang besteht und die Vorlage zugleich in hochdeutscher Fassung vorliegt. Anlagen zu den Vorlagen können dagegen auch in fremder Sprache verfasst sein.<sup>251</sup>

Die Tagesordnung sowie die einzelnen Vorlagen werden an die Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung bzw. an die Bundesministerien verteilt und zeitgleich online auf der Internetseite des Deutschen Bundestages<sup>252</sup> veröffentlicht (§§ 20 Abs. 2, 77 Abs. 1, 122a Abs. 1 GOBT). Drucksachen gelten als verteilt, wenn sie für die Mitglieder des Bundestages elektronisch abrufbar oder in deren Postfächer gelegt worden sind (§ 123 Abs. 1 GOBT). Eine Beratung über Gesetzentwürfe findet gemäß § 78 Abs. 5 GOBT frühestens drei Tage nach Verteilung der Drucksachen statt, wobei der Tag der Verteilung nicht mitgerechnet wird (§§ 78 Abs. 5, 123 GOBT). Eine Abweichung von dieser Drei-Tages-Frist ist nach derzeitiger Parlamentspraxis nur nach § 126 GOBT mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten möglich; die Vorlage muss jedoch nach streitiger Ansicht zumindest vorher verteilt worden sein.<sup>253</sup> Über sonstige Anträge im Sinne des § 75 Abs. 1 GOBT (soweit nicht anderswo spezielle Fristen vorgesehen sind wie z.B. in Art. 67 Abs. 2 und Art. 68 Abs. 2 GG) könne in Abweichung von § 78 Abs. 5 GOBT beraten werden, auch ohne dass diese verteilt worden sind, da § 78 Abs. 2 S. 2 GOBT für diese Anträge eine Ausnahme von § 78 Abs. 5 GOB vorsieht.<sup>254</sup> Eine Abstimmung über diese sonstigen Anträge (im Gegensatz zur Beratung) sei gleichwohl nur dann zulässig, wenn keine Fraktion oder fünf vom Hundert der anwesenden Abgeordneten dem widerspricht (§ 78 Abs. 2 S. 2 GOBT). Hiervon könne auch nicht im Wege des § 126 GOBT mit Zweidrittelmehrheit abgewichen werden, da dies ein parlamentarisches Minderheitenrecht sei.<sup>255</sup> In der Praxis wird meist eine Unterschreitung der

---

<sup>251</sup> Für diesen Absatz: *dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Vorbem. zu § 75.

<sup>252</sup> Die Vorlagen sind unter <http://www.bundestag.de/dokumente> (16.01.2017) und die Tagesordnungen unter <http://www.bundestag.de/tagesordnung> (16.01.2017) abrufbar.

<sup>253</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 5.

<sup>254</sup> Str. *dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 2 und 5.

<sup>255</sup> Str. *dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 2 und 5.

Verteilfristen im Wege der interfraktionellen Vereinbarung und damit konsensual herbeigeführt.<sup>256</sup> Die Abweichung von den Verteilfristen wird in der Regel vom Bundestagspräsidenten vor Eintritt in die Tagesordnung in den amtlichen Mitteilungen den Abgeordneten mitgeteilt; der Bundestag sanktioniert die Abweichung dann im Wege des nicht erfolgten Widerspruchs.<sup>257</sup>

Die derzeitige Parlamentspraxis in Bezug auf die Verhandlungsgegenstände und Tagesordnungen genügt den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen nur zum Teil.

Indem der Deutsche Bundestag die jeweilige Tagesordnung sowie die Verhandlungsgegenstände grundsätzlich auf Hochdeutsch online auf seiner Internetseite veröffentlicht, macht er zunächst die jeweiligen Vorlagen und Tagesordnungen allgemein, frei und dauerhaft zugänglich. Darüber hinaus genügen die veröffentlichten Tagesordnungen sowie die als Drucksachen veröffentlichten Vorlagen in „inhaltlicher“ Hinsicht den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen. In Bezug auf eine hinreichend zu gewährende Vorlaufzeit gilt dies dagegen nicht vollumfänglich.

### ***(1) Inhaltliche Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit***

Die untersuchten Tagesordnungen sowie Vorlagen sind inhaltlich hinreichend verständlich und nachvollziehbar und genügen damit den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen. Hierbei wurden für die vorliegende Beurteilung drei zufällig ausgewählte Tagesordnungen, die oben beschriebenen Mustervorlagen des Bundestages, die Regeln für die Bundesregierung nach §§ 42 ff. GGO sowie vier ebenfalls zufällig ausgewählte Vorlagen aus den Jahren 2013 bis 2017<sup>258</sup> herangezogen.<sup>259</sup>

Die vorliegend exemplarisch untersuchten Tagesordnungen des Deutschen Bundestages sind übersichtlich gestaltet und erlauben dem interessierten Bürger bzw. der Presse zu erkennen, was wann verhandelt wird und von wem die verschiedenen Vorlagen eingebracht worden sind. Für jeden Tagesordnungspunkt bzw. für jede Vorlage werden ein Betreff, der Antragssteller sowie ggf. der Überweisungsvorschlag übersichtlich ausgewiesen. Zudem kann die Öffentlichkeit die Vorlage auch inhaltlich nachvollziehen bzw. sich über diese informieren, da der Bundestag für jeden Tagesordnungspunkt bzw. für jeden Verhandlungsgegenstand die dazugehörende

---

<sup>256</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 51; Ritzel/Bücker/Schreiner, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 5.

<sup>257</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 51.

<sup>258</sup> Siehe für die Tagesordnungen und Vorlagen Anhang I und II.

<sup>259</sup> Die vorliegende Beurteilung der Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit in Bezug auf die Tagesordnung und Vorlagen erhebt keinen Anspruch repräsentativ zu sein oder eine allgemein gültige Aussage zu treffen. Vielmehr soll die Untersuchung die materiellen Anforderungen des Art. 42 Abs. 1 GG in Bezug auf eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit beispielhaft darlegen.

Drucksachennummer anführt (jedenfalls sobald die Vorlage als Drucksache veröffentlicht worden ist) und online verlinkt, so dass die Vorlage vollumfänglich übers Internet abgerufen werden kann.<sup>260</sup>

Auch die Musterentwürfe für die Vorlagen des Deutschen Bundestages sowie die Regeln für die Gesetzentwürfe der Bundesregierungen nach §§ 42 ff. GGO erfüllen die sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Vorgaben an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit.

Indem den Gesetzesvorlagen sowohl nach dem Muster als auch nach §§ 42 ff. GGO eine Übersicht bzgl. des Problems, der Lösung, etwaiger Alternativen, der Kosten und der Antragsteller voranzustellen ist, ist es für die Presse, aber auch den Bürger übersichtlich zu erkennen, was mit der Vorlage im Wesentlichen angestrebt wird, welche Auswirkungen zu erwarten sind und wer hierfür verantwortlich zeichnet. Hierneben erlaubt dann der eigentliche Vorlagen-, Antrags- oder Gesetzentwurfstext insbesondere unter Hinzuziehung der (meist sehr ausführlichen) Begründungsteile eine umfassende und detaillierte inhaltliche Kenntnisnahme der Vorlagen. Hierdurch ist es dem Bürger und vor allem der Presse und den Medien möglich, sich detailliert Kenntnis von Thematik, Problematik, vom angestrebten Ziel sowie den anzuwendenden Maßnahmen zu verschaffen. Insoweit genügen sowohl die Mustervorlagen des Bundestages als auch die Regeln der GGO den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit.

#### ***(a) Gesetzentwurf der Bundesregierung***

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften<sup>261</sup> stellt Thematik, Problematik, das angestrebte Ziel, Kosten etc. nach den Regeln von §§ 42 ff. GGO zunächst übersichtlich und in verständlicher Sprache dar. Gefolgt wird die Übersicht vom eigentlichen Gesetzentwurfstext sowie einer ausführlichen allgemeinen sowie auf die einzelnen Artikel bezogenen Begründung (Anlage 1). Als weitere Anlagen enthält der Gesetzentwurf eine Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates, eine Stellungnahme des Bundesrates sowie die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist unter Berücksichtigung einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht zu beanstanden. Die Übersicht zum Gesetzentwurf, der Gesetzentwurfstext sowie die umfassende Begründung erlauben dem Bürger und der Presse, auf einfache, verständliche und übersichtliche Weise zu erkennen, dass die Bundesregierung die Gesetzeslage derart ändern möchte, dass gewisse Cannabismittel als Arzneimittel für schwerwiegend erkrankte Patienten verkehrs- und verschreibungsfähig werden.

Die Übersicht, der eigentliche Gesetzentwurfstext sowie der Begründungsteil gehen detailliert auf das Problem ein und stellen die geplante Gesetzesänderung im Allgemeinen, aber auch für jeden Artikel im Einzelnen ausführlich dar. Die Vorlage lässt weiterhin nachvollziehbar erkennen, dass der

---

<sup>260</sup> Vgl. hierfür die abgedruckten Tagesordnungen in Anhang I.

<sup>261</sup> BTag Drs.-Nr.: 18/8965, abgedruckt als Anhang II-1.

Gesetzentwurf von der Bundesregierung eingebracht worden ist und die Bundesregierung somit hierfür verantwortlich zeichnet. Sie enthält zudem eine hinreichend verständliche und nachvollziehbare Darstellung des Problems, des angestrebten Ziels und der geplanten Maßnahmen. So werden bei dieser eher als überschaubar zu bezeichnenden Gesetzesänderung (Legalisierung von Cannabis für einen eng umgrenzten Fall) alleine 14 Seiten auf die Begründung verwendet. Es werden das Problem, das angestrebte Ziel und die geplanten Änderungen nicht nur allgemein, sondern auch ganz konkret für jede einzelne Gesetzesänderung bzw. Einfügung dargelegt und begründet.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit vollumfänglich genügt, da der Bürger auf Grundlage der veröffentlichten Vorlage in die Lage versetzt wird, auf die geplante Gesetzesänderung umfassend und effektiv über beispielsweise die Medien, die Parteien oder auch die Abgeordneten einwirken zu können und damit in Bezug auf die Gesetzesänderung an der Staatsgewalt teilzuhaben und diese zu kontrollieren. Weiterhin ermöglicht der Gesetzentwurf, dass zwischen den Abgeordneten und dem Volk auf der Grundlage der veröffentlichten Informationen ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess entstehen kann.

#### ***(b) Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages***

Der Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestages zur Ergänzung des Lebenspartnerschaftsgesetzes und anderer Gesetze im Bereich des Adoptionsrechts, eingebracht von den Abgeordneten Volker Beck, Monika Lazar, Ullrich Schauws, Claudia Roth, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,<sup>262</sup> lässt auf übersichtliche, verständliche und nachvollziehbare Weise erkennen, dass die genannten Abgeordneten sowie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Änderung des Lebenspartnerschaftsgesetzes mit dem Ziel anstreben, dass die gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft im Adoptionsrecht der Ehe angeglichen wird.

Die Gesetzentwurfsvorlage hat sich hierbei an der Mustervorlage des Bundestages orientiert und enthält zunächst eine übersichtliche Darstellung der anzugehenden Problematik, des angestrebten Ziels und der zu ergreifenden Maßnahmen. Gefolgt wird die Übersicht vom eigentlichen Gesetzentwurfstextes sowie einer ausführlichen allgemeinen und einer auf die einzelnen Artikel bezogenen Begründung.

Die Übersicht zum Gesetzentwurf, der Gesetzentwurfstext sowie die umfassende Begründung erlauben dem Bürger und der Presse, auf einfache, verständliche und übersichtliche Weise zu erkennen, dass die Antragsteller die Gesetzeslage derart ändern möchten, dass eingetragene Lebenspartnerschaften die gleichen Rechte in Bezug auf die Adoption von Kindern bekommen wie

---

<sup>262</sup> BTag Drs.-Nr.: 18/577, abgedruckt als Anhang II-2.



Eheleute. Die Übersicht und insbesondere der eigentliche Gesetzentwurfstext sowie der Begründungsteil gehen hierbei detailliert auf das Problem (u. a. auf eine notwendige Änderung der Gesetzeslage aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts) ein und stellen die geplante Gesetzesänderung im Allgemeinen, aber auch für jeden Artikel im Einzelnen ausführlich dar. Die Vorlage lässt weiterhin erkennen, dass der Gesetzentwurf von den genannten Abgeordneten des Bundestages sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebracht worden und damit von diesen zu verantworten ist. Sie enthält zudem eine verständliche und detaillierte Begründung (ca. fünf Seiten) des Problems, des angestrebten Ziels und der geplanten Maßnahmen und (über-)erfüllt damit die sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen, indem das Problem, das angestrebte Ziel und die geplanten Änderungen nicht nur allgemein, sondern auch ganz konkret für jede Änderung dargelegt und begründet werden.

Auch in Bezug auf den aus der Mitte des Bundestages eingebrachten Gesetzentwurf lässt sich somit zusammenfassend feststellen, dass dieser die sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit erfüllt, da es dem Bürger (über die Presse, Parteien, Abgeordneten etc.) auf Grundlage der veröffentlichten Vorlage möglich ist, auf die geplante Gesetzesänderung umfassend und effektiv einzuwirken. Weiterhin erscheint ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess auf dieser Grundlage möglich.

### ***(c) Beschlussempfehlung und der Bericht des Innenausschusses***

Die Beschlussempfehlung und der Bericht des Innenausschusses zum Gesetzentwurf eines Asylbeschleunigungsgesetzes sowie damit verwandter Anträge<sup>263</sup> stellen zunächst die Problematik, das angestrebte Ziel, Alternativen, Haushaltsausgaben, Erfüllungsaufwand sowie weitere Kosten in einer Übersicht verständlich und nachvollziehbar dar. Zudem wird aufgeführt, wie die einzelnen Fraktionen in Bezug auf die verschiedenen Anträge abgestimmt haben und ob diese mehrheitlich angenommen bzw. abgelehnt worden sind, so dass auch hinreichend nachvollziehbar ist, wer für die Beschlussempfehlung bzw. die jeweilige Annahme, Ablehnung und Änderungen verantwortlich zeichnet. Anschließend folgt die eigentliche Beschlussempfehlung, wobei hier detailliert dargestellt wird, welche Teile des Gesetzentwurfs sowie der Anträge dem Bundestag zur Annahme, Ablehnung oder zur Änderung empfohlen werden. Es folgt der Bericht des Innenausschusses, in dem die Überweisung an den Ausschuss, die Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse sowie der Beratungsverlauf und das Beratungsergebnis im federführenden Innenausschuss kurz und verständlich unter Bezugnahme auf die Bundestagsdrucksachen bzw. Ausschussdrucksachen dargelegt werden. Anschließend findet sich eine Begründung, wobei der Innenausschuss hier zunächst auf die Begründung des ursprünglichen Gesetzentwurfs Bezug nimmt und ansonsten nur die empfohlenen

---

<sup>263</sup> BTag Drs.-Nr.: 18/6386, abgedruckt als Anhang II-3.

Änderungen gesondert darstellt und begründet. Abgeschlossen wird der Bericht mit einer Zusammenfassung der Standpunkte der einzelnen Fraktionen.

Sowohl die Übersicht als auch die Beschlussempfehlung und der Bericht sind übersichtlich gestaltet und in nachvollziehbarer und verständlicher Sprache gehalten. Die Beschlussempfehlung und der Bericht erlauben dem Bürger sowie der Presse, auf einfache, verständliche und übersichtliche Weise zu erkennen, in welchem Verfahrensstand sich die Vorlage befindet, welchen Beschluss und welche Änderungen in Bezug auf den ursprünglichen Gesetzentwurf der Innenausschuss dem Bundestag empfiehlt. Weiterhin werden die Änderungen detailliert begründet und dargelegt. Es lässt sich damit sowohl der Verfahrensgang als auch der Verfahrensstand der Vorlage gut nachvollziehen. Auch lässt sich in Bezug auf die Beschlussempfehlung, die angenommenen und abgelehnten Anträge sowie die Änderungen eindeutig nachvollziehen, welche Fraktionen wie abgestimmt haben und damit hierfür verantwortlich zeichnen.

Nach alledem ist die vom Innenausschuss vorgelegte Vorlage in Form der Beschlussempfehlung und des Berichts hinreichend verständlich und nachvollziehbar und genügt damit den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen. Dem Bürger ist es mit Hilfe der Presse, Parteien Abgeordneten etc. auf dieser Informationsgrundlage umfassend und effektiv möglich, auf das geplante Asylbeschleunigungsgesetz einzuwirken sowie die Abgeordneten anhand der jeweiligen Begründung und des jeweiligen Abstimmungsverhaltens zu kontrollieren. Auch die Möglichkeit eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses zwischen Abgeordneten und Volk ist auf dieser Grundlage hinreichend sichergestellt.<sup>264</sup>

***(d) Antrag: Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen***

Der Antrag der Abgeordneten Katja Keul, Renate Künast, Uwe Kekeritz, Luise Amtsberg, Volker Beck, Monika Lazar, Nicole Maisch, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN<sup>265</sup> zielt darauf ab, dass der Bundestag zunächst einen gewissen Sachverhalt in Bezug auf die Sanktionierung von Unternehmen und Verbänden bei Rechtsverstößen feststellt und hierauf aufbauend die Bundesregierung auffordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die bestehende Rechtslage im Sinne des Antrages abändern soll.

Der Antrag hat sich hierbei an der Mustervorlage des Bundestages orientiert und enthält neben dem Briefkopf, aus dem sich Antragsteller, der Betreff und die Drucksachennummer entnehmen lassen, den eigentlichen Antrag sowie eine ausführliche Begründung. Der Antrag ist in verständlicher Sprache verfasst und so gestaltet, dass es dem Bürger auf einfache, verständliche und übersichtliche Weise möglich ist, zu erkennen, dass die Antragsteller den Bundestag feststellen lassen möchten, dass die

---

<sup>264</sup> Vgl. zur Problematik der nichtöffentlichen Ausschusssitzung bereits ausführlich C I 1.

<sup>265</sup> BTag Drs.-Nr.: 18/10038, abgedruckt als Anhang II-4.

bestehenden Regelungen zur Sanktionierung von Unternehmen in verschiedenen Gesetzen unzusammenhängend normiert sind und diese Gesetze zusammengefasst und zugleich „verbessert“ werden sollen. Diesbezüglich soll der Bundestag die Bundesregierung auffordern, einen dementsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Antrag und Begründung legen detailliert Problem, Ziel und angestrebte Maßnahmen dar. Der Antrag lässt weiterhin erkennen, dass dieser von den genannten Abgeordneten des Bundestages sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebracht worden und damit von diesen zu verantworten ist.

Auch in Bezug auf den Antrag lässt sich damit zusammenfassend feststellen, dass dieser den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit genügt, da es dem Bürger auf dieser Grundlage möglich ist, auf den Antrag mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte umfassend und effektiv einzuwirken. Weiterhin ermöglichen die veröffentlichten Informationen, dass zwischen den Abgeordneten und dem Volk ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess entstehen kann.

## **(2) Veröffentlichungszeitpunkt**

In zeitlicher Hinsicht genügt die derzeitige Parlamentspraxis den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine materielle Parlamentsöffentlichkeit dagegen nur zum Teil.

Zur Wahrung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ist es zunächst erforderlich, dass die Tagesordnungen sowie die jeweiligen Verhandlungsgegenstände so rechtzeitig öffentlich zugänglich gemacht werden, dass zumindest die Presse vorab ausreichend Zeit hat, sich über die Sitzungen des Bundestages sowie über die einzelnen Verhandlungsgegenstände zu informieren und auf dieser Grundlage die Möglichkeit besteht, dass der Bürger mit Hilfe der Presse „als ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern in Parlament“<sup>266</sup> über die öffentliche Meinung, Parteien und/oder Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf die im Bundestag ausgeübte Staatsgewalt einwirken kann. Ferner müssen die Vorlagen dauerhaft zur Verfügung gestellt werden, da andernfalls insbesondere eine Kontrolle der Abgeordneten nur unzureichend gewährleistet wäre.<sup>267</sup>

Der Bundestag gewährleistet dies zunächst, indem er die Tagesordnungen und Vorlagen online auf der Internetseite des Deutschen Bundestages<sup>268</sup> dauerhaft öffentlich zugänglich macht.

Fraglich bleibt damit jedoch, mit welcher Vorlaufzeit der Bundestag seine Tagesordnung und die jeweiligen Vorlagen bzw. Verhandlungsgegenstände veröffentlichen muss, damit der Bürger, in der Regel vermittelt durch die Presse, hinreichend Zeit hat, seine Teilhabe- und Kontrollrechte umfassend

---

<sup>266</sup> BVerfGE 20, 162, 175.

<sup>267</sup> Siehe zu diesem Abschnitt bereits ausführlich C I 2 c aa

<sup>268</sup> Die Vorlagen sind abrufbar unter <http://www.bundestag.de/dokumente> (16.01.2017) und die Tagesordnungen unter <http://www.bundestag.de/tagesordnung> (16.01.2017).

und effektiv wahrnehmen zu können, sowie ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zwischen Abgeordneten und Bürger möglich wird.

#### **(a) Veröffentlichung der Tagesordnung**

Die jeweilige Tagesordnung des Bundestages für die nächste Sitzungswoche findet sich online auf der Internetseite des Bundestages und wird durchgängig auf dem aktuellen Stand gehalten.<sup>269</sup> Für die jeweilige Sitzungswoche (Sitzungstage sind in der Regel Mittwoch, Donnerstag und Freitag) wird die Tagesordnung grundsätzlich im Ältestenrat (§ 20 Abs. 1 GOBT) am Donnerstagnachmittag der vorherigen Sitzungswoche vereinbart und anschließend veröffentlicht,<sup>270</sup> so dass zwischen erstem Sitzungstag am Mittwoch und der erstmaligen Veröffentlichung der Tagesordnung in der Regel mindestens fünf Tage liegen. Unter Berücksichtigung einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG und einer sich hieraus abzuleitenden hinreichend zu gewährleistenden Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit ist ein fünftägiger Ankündigungszeitraum grundsätzlich nicht zu beanstanden. Insoweit erscheint es jedenfalls nicht unmöglich, dass sich insbesondere die Presse und über diese auch der Bürger in dieser Zeit über die einzelnen Verhandlungsgegenstände hinreichend und rechtzeitig informieren und auf dieser Grundlage auf die Bundestagsabgeordneten eingewirkt werden kann. Auch ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zwischen Abgeordneten und Volk erscheint zumindest grundsätzlich nicht ausgeschlossen.

Dies gilt umso mehr, als zwischen der Veröffentlichung der Tagesordnung und der Veröffentlichung der Verhandlungsgegenstände als Drucksachen unterschieden werden muss. Die Tagesordnung gibt Auskunft darüber, was wann verhandelt wird. Dies bedeutet nicht, dass die jeweilige Vorlage nicht bereits früher veröffentlicht wird und damit einer Kenntnisnahme durch Presse und Bürger offensteht.<sup>271</sup>

Fraglich bleibt jedoch, wie es zu bewerten ist, wenn der Bundestag einzelne Verhandlungsgegenstände kurzfristig beispielsweise gemäß § 20 Abs. 2 S. 2 GOBT auf Antrag eines Abgeordneten nur mit einem Tag Vorlauf auf die Tagesordnung setzt und berät. Oder wie es zu bewerten ist, dass nach § 20 Abs. 3 GOBT auch noch nach Feststellung der Tagesordnung die Beratung eines Verhandlungsgegenstands möglich ist, wenn keine Fraktion oder Abgeordnete in Fraktionsstärke widersprechen.

Gegen eine solche Praxis, insbesondere bei Beantragung und Beratung am selben Tag, bestehen aus Sicht von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG erhebliche Bedenken, da in diesen Fällen von einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes kaum gesprochen werden kann.

---

<sup>269</sup> <http://www.bundestag.de/tagesordnung> (31.01.2017).

<sup>270</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 43.

<sup>271</sup> Siehe hierzu auch C I 2 c aa 2 b.

Grundsätzlich muss es dem Bürger bzw. zumindest der Presse möglich sein, vorab zu erfahren, wann verhandelt wird, da nur dann von hinreichenden Einwirkungsmöglichkeiten in Bezug auf den jeweiligen Verhandlungsgegenstand gesprochen werden kann. Auch ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess bedarf zumindest einer gewissen Vorlaufzeit. Von einer für eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation erforderlichen Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit kann jedenfalls grundsätzlich dann nicht mehr gesprochen werden, wenn der Bundestag ohne Vorlaufzeit einen eigenständigen und mit keinem anderen Verhandlungsgegenstand thematisch zusammenhängenden Verhandlungsgegenstand berät.

Hierbei hat sich der Veröffentlichungszeitpunkt der Tagesordnung bzw. der einzelnen Verhandlungsgegenstände zudem an der Funktion von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zur Ermöglichung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation und damit an der Bedeutung, Tragweite und Komplexität der jeweiligen Verhandlungsgegenstände zu orientieren. Insofern dürfte eine Beratung eines Verhandlungsgegenstands, der gemäß § 20 Abs. 2 GOBT am Tag vorher auf die Tagesordnung gesetzt worden ist, grundsätzlich mit Art. 42 Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn es sich hierbei beispielsweise um eine Befragung der Bundesregierung aus aktuellen Anlass handelt. Die Befragung der Bundesregierung dürfte grundsätzlich von ihrer Bedeutung, Tragweite und Komplexität im Sinne der Wesentlichkeitsrechtsprechung als verhältnismäßig wenig bedeutend einzuschätzen sein, da hierbei eine Grundrechtsrelevanz regelmäßig ausgeschlossen und auch sonstige erhebliche, insbesondere finanzielle, rechtliche oder tatsächliche Auswirkungen nicht zu erwarten sein dürften. Zudem dürften solche Befragungen häufig einen aktuellen Anlass haben, was es geboten erscheinen lässt, dass der Bundestag solche Befragungen auch kurzfristig abhalten kann. Anders dagegen, wenn ein komplexer, einen großen Adressatenkreis betreffender Gesetzentwurf mit hoher finanzieller Auswirkung und erheblichen Auswirkungen auf beispielsweise das Staatsgefüge oder die Grundrechte auf die Tagesordnung gesetzt werden soll. In diesem Fällen wäre eine Beratung mit einer Vorlaufzeit von einem Tag kaum mit Art. 42 Abs. 1 GG vereinbar, da in diesem Fall eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes selbst unter Berücksichtigung der Ressourcen und erheblichen Vermittlungsleistung der Presse nur schwer möglich erscheint. Hierbei gilt es zudem zu berücksichtigen, dass in der Regel bei der Verabschiedung von Gesetzesentwürfen der Zeitfaktor keine besondere Rolle spielt, so dass eine besondere Eilbedürftigkeit grundsätzlich nicht erforderlich erscheint.

Erneut sei jedoch angemerkt, dass es dem Bundestag grundsätzlich möglich sein muss, seine vielfältigen Aufgaben sachgerecht und hinreichend flexibel zu erledigen, was notwendigerweise bedingt, dass der Bundestag in begründeten Fällen, wie beispielsweise Krisensituation, auch äußerst kurzfristig handlungsfähig sein muss.<sup>272</sup> Das sich hieraus möglicherweise ergebene

---

<sup>272</sup> Siehe hierzu bereits C I 2 c.

Spannungsverhältnis zwischen einerseits der Möglichkeit einer möglichst umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation und andererseits einer sachgerechten und hinreichend flexiblen Aufgabenerfüllung muss daher möglichst schonend zum Ausgleich gebracht werden. Insofern dürfte im Grundsatz festzuhalten sein, dass auch äußerst kurzfristige Ansetzung eines Verhandlungsgegenstandes zur Beratung – in begründeten Fällen auch am gleichen Tag – zwar grundsätzlich weiterhin möglich bleiben müssen, dies jedoch nicht dazu führen darf, dass eine Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation generell ausgeschlossen wird. Zugleich bedeutet dies jedoch auch, dass eine kurzfristige Beratung dann nicht mehr mit Art. 42 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn dies in erkennbar rechtsmissbräuchlicher Weise nur dazu dient, eine kritische Öffentlichkeit und damit eine hinreichende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zu unterbinden.

Vor diesem Hintergrund bleibt es jedoch weiterhin fraglich, welche Vorlaufzeit konkret zu beachten ist. Als Richtschnur können insofern die allgemeinen Verteilfristen der Geschäftsordnung gemäß § 78 Abs. 5 GOBT herhalten. Insofern lässt sich argumentieren, dass die Beratung eines Verhandlungsgegenstandes grundsätzlich dann mit Blick auf Art. 42 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden ist, wenn dieser – in Analogie zur Verteilfrist gemäß § 78 Abs. 5 GOBT<sup>273</sup> – mit einer dreitägigen Vorlaufzeit auf die Tagesordnung gesetzt wird. Ein dreitägiger Ankündigungszeitraum erscheint selbst bei einem Gesetzentwurf mit erheblichen Auswirkungen im Sinne der Wesentlichkeitsrechtsprechung noch als ausreichend, damit der Bürger vermittelt durch die Presse seine Teilhabe- und Kontrollrechte effektiv aktivieren kann. Zugleich erscheint es zumindest nicht evident unmöglich, dass ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess in Bezug auf den Verhandlungsgegenstand entsteht, da es beispielsweise den Medien möglich bleibt, über den Verhandlungsgegenstand und dessen Bedeutung zu berichten. Hierbei gilt es zudem zu beachten, dass insbesondere Gesetzentwürfe grundsätzlich in drei Lesungen behandelt werden, so dass schon der Verfahrensgang in gewissem Ausmaß garantiert, dass hinreichend Möglichkeit besteht, auf den Gesetzentwurf umfassend und effektiv einzuwirken.<sup>274</sup>

Wird der Verhandlungsgegenstand hingegen erst am Vortag (bis 18 Uhr) auf die Tagesordnung gesetzt, so dürfte dies grundsätzlich differenziert zu betrachten sein. Handelt es sich um einen Verhandlungsgegenstand, der nur von geringer Bedeutung ist, so erscheint dies grundsätzlich zulässig. Anders dagegen, wenn es sich um einen Verhandlungsgegenstand handelt, der von erheblicher Bedeutung ist. Hier dürfte eine Vorlaufzeit von unter drei Tagen, wenn nicht eine im Einzelfall zu begründende Eilbedürftigkeit besteht, kaum mehr mit Art. 42 Abs. 1 GG vereinbar sein.

Schließlich dürfte sich auch eine grobe Kategorisierung anhand der Art der Verhandlungsgegenstände vornehmen lassen. Alle Gesetzentwürfe sowie alle sonstigen eigenständigen Vorlagen, über die der

---

<sup>273</sup> Siehe hierzu auch C I 2 c aa 2 b.

<sup>274</sup> Siehe hierzu auch C I 2 d aa.

Bundestag beschließen soll, die eine gewisse Bedeutung, Tragweite und Komplexität im Sinne der Wesentlichkeitsrechtsprechung aufweisen und die nicht thematisch zu einem bereits auf der Tagesordnung stehenden Tagesordnungspunkt gehören (neben Gesetzentwürfen beträfe dies beispielsweise noch Anträge zum Einsatz der Bundeswehr nach Art. 24 Abs. 2 GG<sup>275</sup>), sind grundsätzlich in Analogie zu § 78 Abs. 5 GOBT mit einer Vorlaufzeit von zumindest drei Tagen auf die Tagesordnung zu setzen. Anträge, die dagegen zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt gestellt werden oder in enger thematischer Verwandtschaft zu einem bestehenden Tagesordnungspunkt stehen, sowie Verhandlungsgegenstände, die von nur geringer Bedeutung sind, wie beispielsweise die Befragung der Bundesregierung, können dagegen auch zulässig sein, wenn diese bis 18 Uhr am Vortag im Sinne von § 20 Abs. 2 S. 2 GOBT eingereicht und veröffentlicht werden.

Eine Abweichung hiervon, insbesondere wenn ein eigenständiger Verhandlungsgegenstand unmittelbar am gleichen Tag behandelt werden soll, muss dagegen grundsätzlich als eine Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG angesehen werden und bedürfte insoweit einer besonderen Rechtfertigung, wie beispielsweise einer besonderen Eilbedürftigkeit.<sup>276</sup>

Unproblematisch ist es dagegen, wenn der Bundestag einen Verhandlungsgegenstand gemäß § 20 Abs. 3 GOBT per Mehrheitsbeschluss auch kurzfristig oder spontan von der Tagesordnung streicht, da hierdurch die aufgrund von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu beachtende hinreichende Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit nicht beeinträchtigt wird.

#### ***(b) Veröffentlichung der Vorlage als Drucksachen***

Ähnliches gilt in Bezug auf die Verteil- und damit Veröffentlichungsfristen für Vorlagen, auch wenn zwischen der Veröffentlichung der Verhandlungsgegenstände bzw. Vorlagen als Drucksachen und der Veröffentlichung der Tagesordnung unterschieden werden muss, da der Bundestag teilweise (wohl aus organisatorischen Gründen) Verhandlungsgegenstände auf die Tagesordnung setzt, obwohl die diesbezügliche Vorlage noch gar nicht veröffentlicht worden ist.<sup>277</sup> Das heißt, es kann geschehen, dass einzelne Verhandlungsgegenstände bereits sehr frühzeitig auf der veröffentlichten Tagesordnung erscheinen, jedoch die Vorlage selbst erst deutlich später, teilweise auch sehr kurzfristig veröffentlicht wird. In diesem Fall wäre zwar über die Tagesordnung grob der Verhandlungsgegenstand bekannt, der Bürger hätte jedoch keine konkrete Kenntnis vom Inhalt des Verhandlungsgegenstandes.

In Bezug auf die Verhandlungsgegenstände als Drucksachen gilt damit auch hier, und insoweit kann sich an die Ausführungen zur Tagesordnung angelehnt werden<sup>278</sup>, dass die jeweiligen Vorlagen so

---

<sup>275</sup> Vgl. §§ 1 ff. ParlBG; vgl. auch BVerfGE 89, 38, 47; 90, 286, 381 ff.

<sup>276</sup> Vgl. bereits ausführlich C I 2 c aa 2 a; vgl. auch zur sog. Eilgesetzgebung oder beschleunigten Gesetzgebung Hofmann/Kleemann, ZG 2011, 313 ff.

<sup>277</sup> Siehe hierzu beispielsweise die als Anhang I abgedruckten Tagesordnungen des Bundestages. Man erkennt die noch nicht veröffentlichten Verhandlungsgegenstände daran, dass die Drucksachenummer noch nicht vollständig angeführt wird.

<sup>278</sup> Siehe C I 2 c aa 2 a.



rechtzeitig veröffentlicht werden müssen, dass es dem Bürger, vermittelt durch die Presse, möglich sein muss, sich über den Verhandlungsgegenstand hinreichend zu informieren, sich eine Meinung zu bilden und auf dieser Grundlage mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte auf die geplante Ausübung von Staatsgewalt einwirken zu können. Zudem muss die Möglichkeit eines responsiven Rückkoppelungs- und Kommunikationsprozesses bestehen. Die konkrete Veröffentlichungsfrist für die Vorlagen als Drucksachen hat sich damit grundsätzlich an der Bedeutung, Komplexität und dem Umfang des Verhandlungsgegenstandes zu orientieren. Je bedeutender, komplexer und umfangreicher der Verhandlungsgegenstand, desto frühzeitiger sind die Vorlagen als Drucksachen zu veröffentlichen. Je weniger bedeutend, komplex und umfangreich sich der Verhandlungsgegenstand dagegen erweist, oder auch in Fällen besonderer Dringlichkeit, kann es auch angemessen sein, dass der konkrete Verhandlungsgegenstand nur mit einer kurzen Vorlaufzeit veröffentlicht wird.<sup>279</sup>

Da gemäß § 78 Abs. 5 GOBT zwischen Verteilung der Vorlage als Drucksache und der ersten Beratung im Plenum mindestens drei Tage liegen sollen,<sup>280</sup> erscheint eine Einwirkung auf die vom Bundestag ausgehende Staatsgewalt und damit eine umfassende und effektive Teilhabe und Kontrolle des Volkes grundsätzlich hinreichend gewährleistet, zumal sowohl die Tagesordnung als auch die Drucksachen regelmäßig deutlich früher veröffentlicht werden<sup>281</sup>. Hierbei dürfte die Drei-Tages-Frist selbst bei komplexen und weitreichenden Gesetzentwürfen auch unter Berücksichtigung umfassend zu gewährleistender Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten als grundsätzlich angemessen zu bewerten sein, da insbesondere die „besonders wesentlichen“ Gesetzentwürfe in drei Lesungen behandelt werden. Indem Gesetzentwürfe im Anschluss an die erste Lesung noch in den Ausschüssen sowie in zweiter und dritter Lesung und damit in einem mehrstufigen Verfahren beraten werden, dürfte regelmäßig unter Berücksichtigung des gesamten parlamentarischen Verfahrensgangs gewährleistet sein, dass sich zumindest die Presse und Medien, und hierüber wiederum auch der einzelne Bürger, über den Verhandlungsgegenstand hinreichend informieren kann und es dem Volk auf dieser Grundlage möglich bleibt, mit seinen Teilhabe- und Kontrollrechten auf die Abgeordneten einzuwirken. Ebenso erscheint ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zumindest grundsätzlich möglich.<sup>282</sup> Die Verteilfrist des § 78 Abs. 5 GOBT ist damit grundsätzlich nicht zu beanstanden.

---

<sup>279</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I 2 c.

<sup>280</sup> Nach streitiger Ansicht kann hiervon jedoch gemäß § 20 Abs. 2 S. 2 für (sonstige) Anträge abgewichen werden: *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 5.

<sup>281</sup> So war die Tagesordnung für die Sitzungswoche vom 18.01.2017 bis 20.01.2017 bereits am 15.12.2016 öffentlich auf der Internetseite des Bundestages unter <http://www.bundestag.de/blob/473450/f3941105e71b9b989bc67408c3beb062/tagesordnung-komplett-kommende-woche-data.pdf> (12.01.2017) zugänglich.

<sup>282</sup> Vgl. hierzu auch C I 2 d aa.

Problematischer könnte es dagegen sein, dass gemäß §§ 81 Abs. 1 S. 2, 84 S. 1 lit. b GOBT für die Beratung von Gesetzentwürfen in zweiter und dritter Lesung in Abweichung von § 78 Abs. 5 GOBT eine Verteilfrist von zwei Tagen normiert ist. Hiernach ist es möglich, dass die Beschlussempfehlung des Ausschusses am Mittwochabend der Sitzungswoche verteilt bzw. veröffentlicht wird und die Beratung des Gesetzentwurfes in zweiter und dritter Lesung sodann am Freitag erfolgt. Gemäß §§ 81 Abs. 1 S. 2, 84 S. 1 lit. b GOBT kann selbst von dieser Verteilfrist abgewichen werden, wenn der Bundestag dies mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten beschließt. Nach derzeitiger Praxis ist es damit möglich, dass die Beschlussempfehlung am Mittwochabend veröffentlicht und der Gesetzentwurf sodann bereits am Donnerstag in zweiter und dritter Lesung abschließend beraten wird.<sup>283</sup>

Die derzeit geübte Parlamentspraxis der Veröffentlichung der Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse am Mittwochabend mit an- und abschließender zweiter und dritter Lesung in derselben Woche am Freitag und insbesondere am Donnerstag ist unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG grundsätzlich verfassungsrechtlich nichtzulässig. Bei einem Zeitraum von weniger als drei Tagen und insbesondere bei einem Zeitraum von weniger als 24 Stunden zwischen Veröffentlichung der Beschlussempfehlung der Ausschüsse und der abschließenden Beratung erscheint eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes unmöglich. Weder ist es dem Bürger, selbst wenn man die erheblichen Ressourcen und Vermittlungsmöglichkeiten der Presse berücksichtigt, bei einer derart kurzen Zeitspanne effektiv möglich, sich über die Beschlussempfehlung hinreichend zu informieren und auf den Gesetzentwurf vor einer abschließenden Beratung beispielsweise mittels der Presse einzuwirken, noch kann bei einem derart kurzen Zeitraum davon ausgegangen werden, dass ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zwischen Volk und Abgeordneten entsteht.

Hierbei gilt es insbesondere zu berücksichtigen, dass die Ausschussberatungen gemäß § 69 Abs. 1 GOBT grundsätzlich nicht öffentlich sind und damit der Verhandlungsgang nach der ersten Lesung bis zur Veröffentlichung der Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse für den Bürger nicht umfassend und vollständig nachvollziehbar ist.<sup>284</sup> Die zweitägige Verteilfrist gemäß §§ 81 Abs. 1 S. 2, 84 S. 1 lit. b GOBT erscheint insofern unter Berücksichtigung einer umfassend und effektiv zu gewährleistenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation grundsätzlich als nicht hinreichend. Insbesondere bei umfangreichen Gesetzentwürfen, deren ursprünglicher Gesetzentwurfstext zudem ggf. im Rahmen der Ausschussberatungen nicht unerheblich abgeändert worden ist, erscheint eine Frist von unter drei Tagen als nicht mehr ausreichend.

---

<sup>283</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 68 f.

<sup>284</sup> Siehe hierzu auch C I 1 a.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass thematisch selbstständige Vorlagen, insbesondere Gesetzentwürfe sowie Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse, in der Regel zumindest mit einer Frist von drei Tagen bis zur Beratung im Plenum veröffentlicht werden müssen. Bei Vorlagen, die thematisch zu einer bestehenden, bereits früher veröffentlichten Vorlage gehören und als weniger bedeutend im Sinne der Wesentlichkeitstheorie zu gelten haben, wie beispielsweise geringe Änderungsanträge zu einer bestehenden Vorlage, kann ggf. hiervon abgewichen werden, wenn die Vorlage als Drucksache zumindest einen Tag vorher veröffentlicht wird. Eine Beratung von Vorlagen, die nicht vorab oder die nach obigem Maßstab nicht hinreichend frühzeitig veröffentlicht worden sind, genügt dagegen nicht den Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu entnehmenden Vorgaben an eine mittels der Parlamentsöffentlichkeit hinreichend zu gewährleistende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und wäre damit grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig.

Dem folgend kann eine Unterschreitung der nach Art. 42 Abs. 1 GG zu bestimmenden Mindestveröffentlichungsfristen nur aus gewichtigem Grund, beispielsweise aufgrund besonderer Eilbedürftigkeit, zulässig sein. Hierbei dürfte dem Bundestag zwar eine Einschätzungsprärogative zukommen, ob und wann beispielsweise eine solche besondere Eilbedürftigkeit vorliegt, gleichwohl hat er hierbei auch eine hinreichend zu gewährleistende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zu berücksichtigen. Insofern ist jedenfalls bei evident fehlender Eilbedürftigkeit der Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages überschritten und ein Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG anzunehmen. Als Beispiel für eine zulässige Unterschreitung der obigen Fristen dürfte hingegen beispielsweise das Gesetzgebungsverfahren zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz in der Finanzkrise gelten können, da hier glaubhaft eine besondere Eilbedürftigkeit angeführt werden konnte, auch wenn die Verteilfristen der GOBT teilweise unterschritten worden sind und es sich hierbei zweifelsohne um einen gewichtigen Gesetzentwurf handelte.<sup>285</sup>

#### ***bb) Sitzungen des Deutschen Bundestages***

Neben einer hinreichenden Informationslage und einer ausreichenden Vorlaufzeit ist es ferner erforderlich, dass die Verhandlungen des Bundestages aus der Perspektive des zuhörenden und zuschauenden Bürgers verständlich und nachvollziehbar sind. Auch hier gilt, dass ohne hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der öffentlichen Verhandlung eine umfassende Teilhabe,

---

<sup>285</sup> Hierbei wurde der Gesetzentwurf am 15.10.2008 zur ersten Lesung auf die Tagesordnung gesetzt und sogleich beraten. Nach den Ausschussberatungen und der Veröffentlichung der Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Haushaltsausschusses am 17.10.2008 erfolgte am selben Tag sodann in zweiter und dritter Lesung die abschließende Beratung des Gesetzentwurfes. Die Verteilfristen der GOBT konnten hierbei nicht durchgängig eingehalten werden. Siehe zum Ablauf der Gesetzesberatung: [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData\\_detail\\_vo.do?selId=16233&method=select&sort=1&direction=asc](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/documentData_detail_vo.do?selId=16233&method=select&sort=1&direction=asc) (16.03.2017); vgl. hierzu auch *Brandner*, NVwZ 2009, 211 ff.

Kontrolle und Repräsentation des Volkes kaum gelingen kann.<sup>286</sup> Dem folgend müssen die Verhandlungen so gestaltet sein, dass es für die Presse und den Bürger erkenntlich ist, wer für den jeweiligen Verhandlungsgegenstand sowie die jeweiligen Redebeiträge verantwortlich zeichnet. Es muss zudem in verständlicher und nachvollziehbarer Weise erkennbar sein, worüber verhandelt wird, in welchem Verfahrensstand sich der Verhandlungsgegenstand befindet (beispielsweise in erster, zweiter oder dritter Lesung) und was mit dem Verhandlungsgegenstand ggf. unter Hinzuziehung der als Drucksachen veröffentlichten Vorlage grundsätzlich bezweckt wird.

Die derzeitige Parlamentspraxis ist unter Berücksichtigung einer mit Blick auf Art. 42 Abs. 1 GG zu bemessenden hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Sitzungsablauf sowie die Plenardebatten sind hinreichend verständlich und nachvollziehbar gestaltet. Indem der Bundestagspräsident als Sitzungsleiter den jeweiligen Tagesordnungspunkt sowie die Redner aufruft, über diesen Verhandlungsgegenstand sodann grundsätzlich auf Hochdeutsch debattiert und ggf. abgestimmt wird, ist es für Presse und Bürger (ggf. unter Zuhilfenahme der als Drucksachen veröffentlichten Vorlagen) grundsätzlich hinreichend nachvollziehbar und verständlich, über was beraten bzw. debattiert wird, was mit der Vorlage bezweckt werden soll, in welchem Verhandlungsstand die Vorlage sich befindet und wer für den Verhandlungsgegenstand sowie die einzelnen Debattenbeiträge verantwortlich zeichnet.

Im Übrigen gilt aber auch hier, dass dem Bundestag aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zusteht, wie er seine Debatten gestaltet und organisiert. Mit Blick auf eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit im Sinne des Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist der Gestaltungsspielraum des Bundestages jedenfalls erst dann überschritten, wenn der Sitzungsablauf oder die Debatten derart gestaltet sind, dass es Presse und Bürger, selbst unter Zuhilfenahme der vom Bundestag veröffentlichten Tagesordnungen und Drucksachen, erheblich erschwert oder unmöglich wäre, verständlich nachzuvollziehen, worüber der Bundestag berät, in welchem Verhandlungsstand der Verhandlungsgegenstand sich befindet und wer für die Vorlage sowie die einzelnen Debattenbeiträge verantwortlich zeichnet. Dies bedeutet, dass eine fehlende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit und damit eine Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 GG erst dann verfassungsrechtlich angenommen werden kann, wenn die Beratung zu einem konkreten Verhandlungsgegenstand unter Berücksichtigung aller Debattenbeiträge und der als Drucksachen veröffentlichten Vorlagen in Gänze unverständlich und nicht nachvollziehbar wäre und damit eine umfassende und effektive Teilhabe und Kontrolle des Volkes erheblich erschwert oder unmöglich gemacht würde. Insofern mag es rechtspolitisch bedauert werden, wenn einzelne Debatten ein hohes Maß an Detail- oder

---

<sup>286</sup> So auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 560 f.

Expertenwissen voraussetzen,<sup>287</sup> ein Verstoß gegen eine materielle Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 GG kann hierin gleichwohl nicht liegen.

### **cc) Abstimmungen und Wahlen – Zulässigkeit von geheimen Abstimmungen und Wahlen**

Nach Abschluss der Beratungen (vgl. §§ 80 Abs. 1, 81 Abs. 2 S. 2 GOBT) bzw. nach Abschluss der dritten Lesung (vgl. § 86 GOBT) wird über Anträge bzw. Gesetzentwürfe im Wege der Schlussabstimmung abgestimmt. Die Abstimmungen finden im Plenum entweder per Handzeichen bzw. Aufstehen/Sitzenbleiben oder mittels namentliche Abstimmung statt (§§ 48, 52 GOBT). Während Abstimmungen (über Sachthemen) damit öffentlich stattfinden, werden Wahlen (über Personen, so insbesondere über den Bundestagspräsidenten gemäß § 2 GOBT und den Bundeskanzler gemäß § 4 GOBT) grundsätzlich mit verdecktem Stimmzettel und damit geheim durchgeführt, auch wenn die jeweilige Sitzung weiterhin öffentlich ist (§ 49 GOBT). Angelehnt an die parlamentarische Praxis, soll vorliegend terminologisch unter einer „Abstimmung“ die Abstimmung über Sachthemen und unter „Wahlen“ die Personenwahl, also die „Abstimmung“ über eine Person, verstanden werden.<sup>288</sup>

Fraglich ist, ob die derzeitige Parlamentspraxis mit den öffentlichen Abstimmungen und den geheimen Wahlen mit einer materiellen Öffentlichkeit im Sinne einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG vereinbar ist. In Bezug auf die Abstimmungen über Anträge oder Gesetzentwürfe ist die derzeitige Parlamentspraxis jedenfalls nicht zu beanstanden. Hierbei erlaubt die Parlamentspraxis öffentlichen Abstimmungen, dass der Bürger verständlich nachvollziehen kann, welche Abgeordneten in Bezug auf die einzelnen Verhandlungsgegenstände wie abgestimmt haben, so dass Verantwortlichkeit durchgehend und umfassend zugerechnet werden kann.<sup>289</sup>

Mit der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes wäre es dagegen nicht vereinbar, wenn der Bundestag auch geheime Abstimmungen über Sachthemen zuließe.<sup>290</sup> In einem solchen Fall wären insbesondere eine fundierte Wahlentscheidung sowie eine umfassende Einwirkung und Kontrolle des

---

<sup>287</sup> So auch *ders.*, Parlamentsrecht, 1984, S. 562.

<sup>288</sup> So beispielsweise auch *Linck*, DVBL 2005, 793, 794.; *Pieroth*, JuS 1991, 89, 89 f.

<sup>289</sup> Gemäß § 103 Abs. 2 S. 1 vorläufige GOBT von 20.09.1949 war es jedoch bis zur Streichung dieses Passus am 01.03.1950 möglich, auch über Sachanträge (mit Ausnahme von Gesetzesvorlagen) geheim abzustimmen. So wurde auf dieser Grundlage beispielsweise Bonn in geheimer Abstimmung zur Hauptstadt gewählt: *Linck*, DVBL 2005, 793, 795.

<sup>290</sup> Vgl. *ders.*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 7 ff.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 23; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 54; *Groth/Rühl*, LKV 2007, 311 f.; *Pieroth*, JuS 1991, 89, 92 f.

Volkes unmöglich, da für eine umfassende Teilhabe und Kontrolle das individuelle Abstimmungsverhalten und damit die individuelle Verantwortlichkeit zurechenbar bleiben muss.<sup>291</sup>

Auch ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess erscheint ohne Zurechenbarkeit von Verantwortung kaum möglich, da unklar bliebe, welche Abgeordneten sich für welche Position verantwortlich zeichnen.

Auch zum Schutz des freien Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vor einer unzulässigen Beeinflussung durch die Parteien wären geheime Abstimmungen nicht mit einer mittels der Parlamentsöffentlichkeit zu gewährleistenden umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation vereinbar, da diese dem grundgesetzlichen Prinzip parlamentarischer Öffentlichkeit diametral entgegenstünde.<sup>292</sup> Zumal das freie Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zwar als ein rechtlich freies, jedoch gerade nicht als ein sozial und gesellschaftlich unabhängiges Mandat aufgefasst werden kann.<sup>293</sup> Insofern soll zwar das freie Mandat das Abstimmungsverhalten des Abgeordneten vor rechtlichen Konsequenzen schützen, jedoch gerade nicht dazu führen, dass der Abgeordnete sich nicht dem Volk gegenüber (politisch) rechtfertigen oder verantworten muss.<sup>294</sup> Das rechtlich freie Mandat bedingt vielmehr, dass Verantwortlichkeit durchgehend und umfassend nachvollziehbar und damit zurechenbar bleibt.<sup>295</sup>

Zu untersuchen bleibt damit zuletzt noch, ob es mit Art. 42 Abs. 1 und 3 GG vereinbar ist, dass der Bundestag Wahlen grundsätzlich geheim durchführt. In der Literatur werden geheime Wahlen grundsätzlich als zulässig angesehen.<sup>296</sup> Hierbei wird meist darauf abgestellt, dass es sich dabei nicht um eine Sachentscheidung handelt, sondern einer Person das Vertrauen ausgesprochen werden

---

<sup>291</sup> So auch *Linck*, DVBL 2005, 793, 794 ff.

<sup>292</sup> So auch *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 54; *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 26; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 7; a. A. zum Schutz des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) vor einer unzulässigen Beeinflussung der Abgeordneten durch die Parteien: *Klein*, ZRP 9 (1976), 81 ff.; ebenfalls a. A. *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 4; *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 13; *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 3; *Röper*, ZParl 1980, 503 ff.

<sup>293</sup> Vgl. *Schneider*, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>2</sup>1995, § 13 Rn. 51 ff.; ebenso auch *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 89.

<sup>294</sup> Vgl. *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 8.1.

<sup>295</sup> Siehe zum freien Mandat auch bereits B II 2.

<sup>296</sup> Vgl. *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 54 ff.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 23; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Nr. 8; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 1; sogar die geheime Personenwahl ablehnend: *Linck*, DVBL 2005, 793 ff.; *ders.*, ZParl 23 (1992), 673, 703 ff.

soll.<sup>297</sup> Hintergrund ist (insbesondere bei der Wahl des Bundeskanzlers), dass der Gewählte grundsätzlich vom Vertrauen des Bundestages abhängig ist, was bedeutet, dass der Gewählte zur Ausübung seines Amtes zwingend auf die Unterstützung der (erforderlichen) Mehrheit des Bundestages angewiesen ist (vgl. Art. 67 und 68 GG). Die Funktion der geheimen Wahl liegt insofern darin, sicherzustellen, dass der sich zur Wahl Stellende tatsächlich auch das Vertrauen der Abgeordneten hat, was insofern nur durch eine geheime Wahl sichergestellt werden kann. Bei einer offenen Wahl wäre dies dagegen nicht zwingend sichergestellt, da die Abgeordneten dann nicht vollkommen frei ihre Stimme abgeben können.<sup>298</sup> Vor diesem Hintergrund ist daher zu untersuchen, ob die geheime Wahl mit der Öffentlichkeitsfunktion gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG vereinbar ist. Insofern könnte man der geheimen Wahl entgegengehalten werden, dass es dem Bürger und der Presse bei einer geheimen Wahl nicht möglich ist, festzustellen, wie die Abgeordneten im Einzelnen abgestimmt haben, und es damit nicht möglich ist, Verantwortlichkeit konkret zuzurechnen.<sup>299</sup> Eine Kontrolle des Wahlverhaltens der Abgeordneten ist damit jedenfalls nicht umfassend möglich, was einer Kontrolle der Abgeordneten durch das Volk zumindest zu einem gewissen Maße entgegensteht und insofern grundsätzlich auch die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG tangiert.<sup>300</sup> Da sich damit zum einen die geheime Wahl und zum anderen die Parlamentsöffentlichkeit bis zu einem gewissen Grade ausschließend gegenüberstehen und beide Grundsätze nicht im vollen Umfang verwirklicht werden können, dürfte die Ausgestaltung der Personenwahlen in den grundsätzlich weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG fallen.<sup>301</sup> Insofern dürfte es insbesondere unter Berücksichtigung der Funktion der geheimen Wahl verfassungsrechtlich jedenfalls nicht zu beanstanden sein, dass Personenwahlen geheim stattfinden. Zumal auch ohne Öffentlichkeit des individuellen Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten eine umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes in Bezug auf die vom Bundestag ausgehende Staatsgewalt im Rahmen einer Gesamtschau noch hinreichend möglich erscheint, jedenfalls solange über Sachthemen öffentlich abgestimmt wird. Insofern ist zudem zu berücksichtigen, dass zum einen Personenwahlen historisch sowie verfassungsgewohnheitsrechtlich immer geheim abgehalten wurden<sup>302</sup> und zum anderen Personenwahlen zwar von erheblicher rechtlicher und auch politischer Bedeutung sein können, gleichwohl im Rahmen einer

---

<sup>297</sup> Ders., in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 56.

<sup>298</sup> Vgl. für den Sinn und Zweck von geheimen Wahlen Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 121 ff.

<sup>299</sup> Ähnlich Linck, DVBL 2005, 793, 795.

<sup>300</sup> Siehe hierzu bereits B IV 1 b.

<sup>301</sup> So auch ders., in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 8; Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 23.

<sup>302</sup> Siehe hierzu m. w. N. Pieroth, JuS 1991, 89, 93.



Legislaturperiode nur selten stattfinden.<sup>303</sup> Nach alledem erscheinen geheime Wahlen auch unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG verfassungsrechtlich zulässig.

**d) Materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer umfassenden Beratung und Erörterung**

Eine materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG umfasst jedoch nicht nur eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit sowie Ankündigungs-, Vorbereitungs- und Einarbeitungszeit, sondern soll in ihrer Funktion als verfassungsrechtliche Institution zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und (vor allem) Repräsentation auch dazu dienen, öffentliche Aufmerksamkeit herbeizuführen, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes herauszuarbeiten und hierbei die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes in die Staatswillensbildung einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen.<sup>304</sup> In diesem Sinne ist es auch zu verstehen, wenn der Bundestag als das „Forum der Nation“<sup>305</sup> bezeichnet oder ihm eine „Thematisierungsfunktion“<sup>306</sup> zugesprochen wird. Die Verhandlungsarten des Bundestages, ob nun die Gesetzesberatungen nach §§ 78 ff. GOBT, die sog. Generaldebatte zum Haushalt gemäß § 95 GOBT oder eine aktuelle Stunde nach § 106 GOBT, dienen nicht dazu, Wahrheit, Richtigkeit oder Gerechtigkeit im Wege des besseren Arguments herbeizuführen, sondern sollen eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ermöglichen, indem die Verhandlungsgegenstände und Vorlagen umfassend beraten und die heterogenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes hierbei einbezogen, artikuliert und dargestellt werden.<sup>307</sup>

Gerade die in Art. 42 Abs. 1 GG gewählte Begrifflichkeit des öffentlichen Verhandelns, also „das Auseinandersetzen der Sachlage in der Absicht, eine Einigung zwischen mehreren Personen herbeizuführen oder eine Entscheidung vorzubereiten“<sup>308</sup>, verdeutlicht diese Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit. Ohne ein öffentliches Verhandeln im Sinne eines Auseinandersetzens, einer Erörterung und Beratung erscheint eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes kaum hinreichend möglich. Der Bürger, aber auch, wenn auch in geringerem Maße, die Presse, ist angesichts der Vielzahl der vom Bundestag behandelten Verhandlungsgegenstände sowie unter Berücksichtigung der arbeitsteiligen Struktur heutiger

---

<sup>303</sup> Ähnlich Brocker, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 8.

<sup>304</sup> Siehe hierzu B IV 1 c.

<sup>305</sup> Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 50 Rn. 11.

<sup>306</sup> Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 34.

<sup>307</sup> Vgl. hierzu bereits B IV 1 c; vgl. auch B I 2 b.

<sup>308</sup> Brockhaus, Verhandlung, abrufbar unter: <http://brockhaus-1de-1751860603.erf.sbb.spk-berlin.de/ecs/enzy/article/verhandlung> (14.05.2018).

Gesellschaften faktisch darauf angewiesen ist, dass ihm Inhalt, Relevanz sowie die Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände im Wege der öffentlichen Beratung und Erörterung dargelegt werden und er sich nicht fortlaufend selbst in alle Verhandlungsgegenstände mittels der als Drucksachen veröffentlichten Vorlagen einarbeiten muss. Gerade dies ist Sinn und Zweck der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes und der damit zusammenhängenden parlamentarischen Öffentlichkeit. Insofern ist es Aufgabe des Bundestages bzw. der Abgeordneten als Repräsentanten des Volkes, in öffentlicher Verhandlung Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände zu klären und herauszuarbeiten. Nur wenn die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit mittels der öffentlichen Verhandlung auf Streitige, kontroverse oder „bedeutende“ Verhandlungsgegenstände gelenkt wird, hierbei Inhalt und Auswirkungen sowie die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse artikuliert sowie dargestellt werden, erscheint eine umfassende und vor allem effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes möglich.<sup>309</sup>

In diesem Sinne zielt die Parlamentsöffentlichkeit, insbesondere im Sinne ihrer Repräsentationsfunktion, darauf ab, mittels eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen sowie die heterogenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes in die vom Bundestag ausgehende Staatswillensbildung einzubeziehen und darzustellen.<sup>310</sup> Die Ermöglichung bzw. Sicherstellung eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses und hierauf aufbauend einer (möglichst umfassenden) Einbeziehung, Artikulation und Darstellung der Interessen und Bedürfnisse des Volkes setzt jedoch voraus, dass der Bundestag die verschiedenen Verhandlungsgegenstände (eingehend) öffentlich beraten und damit verhandeln kann.<sup>311</sup>

Auch das Bundesverfassungsgericht versteht die öffentliche Verhandlung gemäß Art. 42 Abs. 1 GG in diesem Sinne, wenn es ausführt: „Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Bundestag die Vertretung des Volkes ist, in der die Fragen der Staatsführung, insbesondere der Gesetzgebung, in Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten zu erörtern sind. Der Ausdruck ‚verhandeln‘, den das Grundgesetz in Art. 42 verwendet, um die Tätigkeit des Bundestags zu bezeichnen, hat diesen Sinn.“<sup>312</sup> Aus der Begrifflichkeit des öffentlichen Handelns im Sinne einer umfassenden Beratung des Inhalts, der Relevanz und der Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände sowie der Einbeziehung, Artikulation und Darstellung der verschiedenen Interessen und Bedürfnissen des Volkes leitet sich folglich ab, dass der Verhandlungsgang sowie die Verhandlungen so gestaltet sein müssen, dass zum einen die Verhandlungsgegenstände inhaltlich hinreichend erörtert und beraten werden können, zum

---

<sup>309</sup> Vgl. hierzu bereits ausführlich oben bei B IV 1 c.

<sup>310</sup> So auch *Bauer*, Der Staat 49 (2010), 587, 592 f.

<sup>311</sup> Vgl. hierzu bereits ausführlich oben bei B IV 1 c.; so auch *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 42 Rn. 5.2; *Bryde*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 30 Rn. 34.

<sup>312</sup> BVerfGE 10, 4, 12.

anderen muss die Möglichkeit bestehen, dass die heterogenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes durch die Abgeordneten hinreichend einbezogen, artikuliert und dargestellt werden können.

Einschränkend sei jedoch nochmals angemerkt, dass eine materielle Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nur die Möglichkeit verfassungsrechtlich gewährleisten kann, dass die Verhandlungsgegenstände in Bezug auf Inhalt, Relevanz und Auswirkungen sowie auf verschiedene Interessen und Bedürfnisse in einem angemessenen Maße öffentlich beraten, einbezogen und dargestellt werden.<sup>313</sup> Es liegt dagegen außerhalb der Gewährleistungsmöglichkeiten des (Verfassungs-)Rechts, zu beurteilen, ob tatsächlich der konkrete Verhandlungsgegenstand in einem ausreichenden Maße von den Abgeordneten beraten und die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes hinreichend einbezogen, artikuliert und dargestellt worden sind.<sup>314</sup> Schon das freie Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG macht es verfassungsrechtlich unmöglich, den Abgeordneten vorzuschreiben, in welchem Maß sie die verschiedenen Verhandlungsgegenstände zu erörtern haben und welche Interessen und Bedürfnisse sie hierbei einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen haben. Der Abgeordnete übt gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sein Mandat in freier Eigenverantwortung aus, wozu zählt, dass er selbst entscheiden kann, womit er sich beschäftigt und welche Positionen und Ziele er vertritt bzw. verfolgt.<sup>315</sup> Hiermit wäre es jedoch unvereinbar, wenn dem Abgeordneten vorgeschrieben wäre, welche Positionen und Argumente er zu berücksichtigen und in der Verhandlung vorzubringen hat. Dies gilt umso mehr, als nach Ordnung des Grundgesetzes das Gemeinwohl grundsätzlich nicht als feste Größe vorgegeben ist und es damit schon an einem justiziablen Maßstab für die Beurteilung einer hinreichenden Erörterung und Beratung mangelt.<sup>316</sup> Lässt sich das Gemeinwohl in der Ordnung des Grundgesetzes grundsätzlich nicht bestimmen, so kann auch eine inhaltliche Kontrolle in Bezug auf eine angemessene Erörterung und Beratung nicht gelingen, da sich hierfür kein objektivierbarer Kontrollmaßstab finden lässt. Es liegt insoweit in der grundsätzlich freien, allenfalls politisch, jedenfalls nicht rechtlich sanktionierbaren Verantwortung der Abgeordneten zu entscheiden, in welchem Maße der jeweilige Verhandlungsgegenstand zu erörtern und zu beraten ist und welche Interessen und Bedürfnisse hierbei einbezogen, artikuliert und dargestellt werden.

Dementsprechend kann aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG auch nur verfassungsrechtlich gefordert werden, dass der Verhandlungsgang und die Verhandlungen derart gestaltet werden, dass es den Abgeordneten hinreichend möglich ist, den konkreten Verhandlungsgegenstand öffentlich zu beraten

---

<sup>313</sup> Vgl. hierzu bereits ausführlich B IV 1 c.

<sup>314</sup> Vgl. auch Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2005, Band III, § 34 Rn. 48 ff.

<sup>315</sup> Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 38 Rn. 153 ff.

<sup>316</sup> Vgl. Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Oktober 2010, Band IV, Art. 38 Rn. 190 ff.; vgl. für die Gemeinwohloffenheit des Grundgesetzes bereits B II 1.

sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen.<sup>317</sup> Ob die Abgeordneten dem jedoch in ausreichendem Maße nachkommen, obliegt der politischen Beurteilung der Staatsbürger, kann jedoch nicht Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Beurteilung gemäß Art. 42 Abs. 1 GG sein. Insofern steht es im weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages, wie er den Verhandlungsgang und die Verhandlungen des Bundestages ausgestaltet. Der Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages kann erst dann mit Blick auf Art. 42 Abs. 1 GG als überschritten gelten, wenn die Ausgestaltung des Verhandlungsganges, der Sitzungen und der Debatte eine angemessene Erörterung des Verhandlungsgegenstandes sowie eine Einbeziehung, Artikulation und Darstellung von unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen offensichtlich in erheblichen Maße erschwert oder unmöglich macht. Ähnlich hat auch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Redezeitbeschränkung der Abgeordneten geurteilt: „Ihre Grenze finden solche Maßnahmen am Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein. Daher sind Fälle denkbar, in denen die Benutzung eines an sich legitimen Mittels, wie es die Redezeitfestsetzung ist, missbräuchlich und verfassungswidrig wird. Im vorliegenden Fall kann davon jedoch nicht gesprochen werden. Die Festsetzung einer achtstündigen Redezeit zur abschließenden Erörterung eines Themas, das bereits 2 1/2 Tage hindurch behandelt worden war und zu dem Abgeordnete aller Parteien schon ausführlich das Wort erhalten hatten, stellt, auch wenn man die Wichtigkeit des Themas berücksichtigt, mit Sicherheit einen Missbrauch nicht dar.“<sup>318</sup>

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass eine materielle Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht nur verlangt, dass die Verhandlungen des Deutschen Bundestages hinreichend verständlich und nachvollziehbar sind, sondern eine materielle Parlamentsöffentlichkeit zielt zudem darauf ab, dass der Bundestag in öffentlicher Verhandlung die verschiedenen Verhandlungsgegenstände in Bezug auf Inhalt, Relevanz und Auswirkungen erörtert sowie die heterogenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes hierbei einbezieht, artikuliert und darstellt. Zu untersuchen ist damit, ob die derzeitige Parlamentspraxis eine hinreichende Erörterung und Beratung der Verhandlungsgegenstände sowie eine Einbeziehung, Artikulation und Darstellung verschiedener Interessen und Bedürfnisse in hinreichendem Maße ermöglicht.

#### ***aa) Verhandlungsgang des Bundestages***

---

<sup>317</sup> Vgl. hierzu bereits ausführlich oben bei B IV 1 c; so bzw. ähnlich auch *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 42 Rn. 5.2; *Hölscheidt/Menzenbach*, DÖV 2008, 139, 144 f.; *Bryde*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 30 Rn. 34.

<sup>318</sup> BVerfGE 10, 4, 13 f.

Der Verhandlungsgang des Bundestages beginnt, indem ein Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung gesetzt und anschließend im Plenum verhandelt wird. Hierbei verhandelt der Bundestag Gesetzentwürfe gemäß § 78 Abs. 1 GOBT grundsätzlich in drei, Verträge mit auswärtigen Staaten und ähnliche Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, grundsätzlich in zwei und alle anderen Vorlagen grundsätzlich in einer Beratung bzw. Lesung.<sup>319</sup> Auch wenn die Geschäftsordnung des Bundestages damit nur für Gesetzentwürfe drei Lesungen vorgibt, steht es dem Bundestag gleichwohl frei, auch andere Vorlagen in zwei oder drei Lesungen zu behandeln.<sup>320</sup>

In der ersten Lesung von Gesetzentwürfen findet grundsätzlich nur dann eine Aussprache über die Grundsätze der Vorlage statt, wenn eine Aussprache vom Ältestenrat empfohlen, bis zum Aufruf des betreffenden Punktes der Tagesordnung von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt oder gemäß § 80 Abs. 4 GOBT vom Bundestag beschlossen wird (§ 79 GOBT). Zum Abschluss der ersten Lesung werden Gesetzentwürfe grundsätzlich an einen oder mehrere Ausschüsse zur Beratung überwiesen (§ 80 Abs. 1 GOBT). Nach § 80 Abs. 4 GOBT können im sog. vereinfachten Verfahren nach Vereinbarung im Ältestenrat auch mehrere Überweisungsbeschlüsse zu einem Tagesordnungspunkt zusammengefasst werden, über diesen wird dann ohne Aussprache abgestimmt (§ 80 Abs. 4 GOBT). Von der Möglichkeit nach § 80 Abs. 2 GOBT, mit Zweidrittelmehrheit ohne Ausschussberatung in die zweite Beratung einzusteigen, wird in der Parlamentspraxis grundsätzlich kein Gebrauch gemacht.<sup>321</sup> Stabilitätsvorlagen werden gemäß § 94 GOBT sowie Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt können gemäß § 95 Abs. 1 S. 5 und 6 GOBT auch ohne erste Lesung vom Bundestagspräsidenten unmittelbar an den Haushaltsausschuss überwiesen werden.

An die erste Lesung schließen sich die Ausschussberatungen an. Aufgabe der Ausschüsse ist es hierbei gemäß § 62 Abs. 1 GOBT, bzgl. der an sie überwiesenen Vorlagen eine Beschlussempfehlung auszuarbeiten.<sup>322</sup> Sind dem Ausschuss mehrere Vorlagen zum selben Gegenstand überwiesen, so beschließt der Ausschuss, welche Vorlage als Grundlage für seine Beschlussempfehlung an den Bundestag dienen soll (§ 64 Abs. 2 GOBT). Abgeschlossen werden die gemäß § 69 Abs. 1 GOBT

---

<sup>319</sup> Während der Begriff der Beratung aus der GOBT stammt (vgl. beispielsweise § 78 GOBT), kommt der heute gebräuchlichere Begriff der Lesung ursprünglich aus der englischen Parlamentspraxis, wonach ein Gesetz („bill“) durch den Clerk zu Beginn der ersten Beratung verlesen wird: *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 1. Einen unterschiedlichen Bedeutungsinhalt weisen die Begriffe nicht auf.

<sup>320</sup> *Dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 1.

<sup>321</sup> *Dies.*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 80 Abs. 2; *Hadamek*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 59.

<sup>322</sup> Siehe für die Problematik der nichtöffentlichen Ausschussberatungen bereits ausführlich C I 1 a.

grundsätzlich nichtöffentlichen Ausschussberatungen durch Beschlussfassung über die Beschlussempfehlung, die sodann mit dem Ausschussbericht an das Plenum übermittelt wird. Beschlussempfehlung und Berichte werden grundsätzlich schriftlich verfasst, können jedoch zudem mündlich ergänzt werden (§ 66 Abs. 1 GOBT). Die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses muss eine Begründung sowie die Ansicht der Minderheit und die Stellungnahmen der beteiligten Ausschüsse enthalten (§ 66 Abs. 2 GOBT).

Nach den Ausschussberatungen findet die zweite Lesung auf Grundlage der Ausschussempfehlung sowie des Ausschussberichts im Plenum statt und wird mit einer allgemeinen Aussprache eröffnet, wenn sie vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird (§ 81 Abs. 1 GOBT). Die Aussprache erfolgt entgegen des scheinbaren Regelfalls nach § 81 Abs. 2 GOBT meist nicht über jede Einzelbestimmung gesondert, sondern im Rahmen einer Gesamtaussprache zur eingebrachten Vorlage nach § 81 Abs. 3 und 4 GOBT.<sup>323</sup> Nur bei der Beratung über das Bundeshaushaltsgesetz erfolgt auch heute noch eine Beratung über jede Einzelposition.<sup>324</sup> Änderungsanträge können in zweiter Lesung von jedem Abgeordneten schriftlich bis zum Abschluss des Beratungsgegenstands gestellt werden (§§ 82, 85 GOBT).<sup>325</sup> Das Gesetzgebungsverfahren endet bereits mit der zweiten Lesung, wenn alle Teile des Gesetzentwurfs vom Plenum abgelehnt worden sind (§ 83 Abs. 3 GOBT), andernfalls geht die Beratung in die dritte Lesung über.

Die dritte Lesung findet unverzüglich nach der zweiten Lesung statt, wenn in der zweiten Lesung keine Änderungen beschlossen worden sind, andernfalls grundsätzlich am zweiten Tag nach der Verteilung der Drucksachen mit den Änderungen (§ 84 GOBT). Eine Aussprache findet in der dritten Lesung nur statt, wenn es in der zweiten Lesung keine Aussprache gegeben hat und sie vom Ältestenrat empfohlen oder wenn eine Aussprache von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird (§ 84 GOBT). Da nach derzeitiger Parlamentspraxis in der zweiten Lesung nur selten noch Änderungen beschlossen werden, erfolgt in dritter Lesung regelmäßig keine weitere Aussprache, sondern es wird direkt in die Schlussabstimmung übergegangen.<sup>326</sup>

Werden Vorlagen in zwei Lesungen beraten, gelten die Regeln für die erste und zweite Lesung sinngemäß ergänzt durch die Regeln zur Schlussabstimmung gemäß § 86 GOBT. Bei Vorlagen, die nur in einer Lesung beraten werden, können Änderungsanträge bereits in dieser Lesung eingebracht werden (§ 78 Abs. 4 i.V.m. § 82 Abs. 1 S. 2 GOBT).

---

<sup>323</sup> Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 73.

<sup>324</sup> Ders., in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 74.

<sup>325</sup> Ders., in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 76.

<sup>326</sup> Ders., in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 82.

Der derzeitige Verfahrensgang des Bundestages ist im Hinblick auf eine materielle Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht zu beanstanden, vielmehr ermöglicht der Verhandlungsgang, dass die einzelnen Verhandlungsgegenstände in Bezug auf Inhalt, Relevanz und Auswirkungen eingehend beraten sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes hierbei einbezogen, artikuliert und dargestellt werden können. Insofern bestehen gegenüber einem Verhandlungsgang von grundsätzlich drei Lesungen bei Gesetzentwürfen, zwei Lesungen bei beispielsweise völkerrechtlichen Verträgen und einer Lesung bei allen sonstigen Vorlagen grundsätzlich keine Bedenken, dass die Gestaltung des Verhandlungsgangs eine hinreichende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes unzulässig erschwert oder unmöglich macht. Auch die Abfolge von öffentlicher erster Lesung, nichtöffentlicher Ausschussberatung und anschließender öffentlicher zweiter und dritter Lesung genügt insoweit grundsätzlich den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen.<sup>327</sup>

Mit Blick auf den Verfahrensgang ist unter Berücksichtigung einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG insoweit zunächst festzustellen, dass die erste Lesung als ein gewichtiger Anknüpfungspunkt für die Aktivierung und Effektivierung einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes fungiert. Die erste öffentliche Lesung dient zunächst dazu, gegenüber dem Volk als relevantes Publikum den parlamentarischen Verhandlungsgang in Gang zu setzen und eröffnet, auch wenn eine Debatte unterbleibt, damit dem Volk die Möglichkeit, sich Kenntnis vom jeweiligen Verhandlungsgegenstand (ggf. mittels der als Drucksachen veröffentlichten Vorlagen sowie über die Presse) zu verschaffen. Darüber hinaus ermöglicht die erste Lesung mit der Möglichkeit einer Grundsatzdebatte, die zudem als parlamentarisches Minderheitenrecht ausgestaltet ist (§ 79 GOBT), dass der Bundestag die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes einbeziehen, artikulieren und darstellen kann. In diesem Sinne erlaubt die erste Lesung im Plenum zudem, dass dem Bürger (meist vermittelt durch die Presse) frühzeitig Inhalt, Relevanz und Auswirkungen des Verhandlungsgegenstandes im Wege der Debatte nach dem Prinzip von Rede und Gegenrede dargelegt werden können, und versetzt den Bürger hierdurch in die Lage, vor einer endgültigen Entscheidung in zweiter und dritter Lesung auf die Staatswillensbildung mittels der öffentlichen Meinung, der Presse, der Abgeordneten etc. umfassend und effektiv einwirken zu können.<sup>328</sup> Weiterhin kann die erste öffentliche Lesung als Grundlage für einen responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses zwischen Abgeordneten und Volk dienen. Hierbei kann insbesondere die erste Lesung mit der Möglichkeit der Grundsatzdebatte zu einem erhöhten Maß

---

<sup>327</sup> Siehe für die Problematik der nichtöffentlichen Ausschusssitzung bereits ausführlich C I 1 a.

<sup>328</sup> Vgl. hierzu auch *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 79.



an Aufmerksamkeit und Öffentlichkeit führen, was wiederum für die Entstehung eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses förderlich sein kann.<sup>329</sup>

Aus der Funktion der ersten Lesung als wichtiger Anknüpfungspunkt zur Aktivierung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation folgt zugleich auch, dass grundsätzlich zwischen einer ersten und den abschließenden zweiten und dritten Lesungen eine gewisse Zeitspanne liegen muss,<sup>330</sup> da andernfalls die Funktion der ersten Lesung als Aktivierungselement für eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation verloren ginge. Ohne ein hinreichendes Zeitelement wäre weder sichergestellt, dass der Bürger vor einer abschließenden Beratung auf den Verhandlungsgegenstand im Wege seiner Teilhabe- und Kontrollrechte einwirken kann, noch wären die Voraussetzungen für die Entstehung eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses verfassungsrechtlich abgesichert. Gerade überraschende „Nacht-und-Nebel-Gesetze“ ermöglichen weder eine hinreichende Teilhabe und Kontrolle des Volkes, noch erlauben sie das Aufkommen eines responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozesses und damit einer hinreichenden repräsentativen Parlamentsöffentlichkeit.<sup>331</sup>

Während damit die erste Lesung als wichtiger Aktivierungs- und Anknüpfungspunkt dient, fungieren die zweite und dritte Lesung mit der anschließenden Abstimmung unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG dazu, Inhalt, Umfang und Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes sowie die unterschiedlichen Interessen, Bedürfnisse und Auffassungen abschließend zu erörtern und darzustellen. Zudem führt die abschließende Verhandlung die rechtliche Verbindlichkeit des Beschlusses herbei und erlaubt damit den Bürgern, Verantwortlichkeit in Bezug auf die einzelnen Verhandlungsgegenstände zuzurechnen. Ohne die abschließenden Lesungen mit der Möglichkeit einer Debatte (§ 81 GOBT) sowie einer öffentlichen Abstimmung wäre es dem Bürger unmöglich, Verantwortlichkeit für die einzelnen Verhandlungsgegenstände zuzurechnen. Damit wäre es dem Bürger (bzw. der Presse) zugleich unmöglich, die Abgeordneten umfassend zu kontrollieren sowie eine fundierte Wahlentscheidung zu treffen. Die abschließende Lesung hat insofern unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 GG auch nicht die Funktion, parlamentsintern andere Abgeordnete mittels des besseren Arguments zu überzeugen, sondern führt eine rechtliche sowie politische Verbindlichkeit herbei und zwingt die Abgeordneten dazu, Verantwortung für den jeweiligen Verhandlungsgegenstand gegenüber dem Volk zu übernehmen.

---

<sup>329</sup> Vgl. auch *Masing/Risse*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 72018, Band II, Art. 77 Rn. 26.

<sup>330</sup> Wohl a. A. BVerfGE 29, 221, 233 f.; 123, 186, 234.

<sup>331</sup> Bzgl. der konkreten Zeitspanne, die zwischen einer erster sowie einer abschließenden bzw. zweiten und dritten Lesung liegen muss, vgl. C I 2 c aa (2).

Insoweit bleibt jedoch zu untersuchen, ob und inwieweit Art. 42 Abs. 1 und 3 GG einen Verhandlungsgang in mehreren Lesungen voraussetzt. Dies ist insbesondere deswegen fraglich, da nach der (älteren) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Grundgesetz keine (auch nicht verfassungsgewohnheitsrechtliche) Vorgaben enthält, in wie vielen Lesungen ein Gesetzentwurf beraten werden muss. Das Bundesverfassungsgericht führt insofern explizit aus: „Der Wegfall der ersten Lesung verstößt auch nicht gegen die Bestimmung des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG, dass der Bundestag öffentlich verhandelt. Diese Vorschrift besagt nur, dass das Plenum des Bundestages, wenn es verhandelt, öffentlich verhandeln muss; sie besagt aber nicht, wann im Plenum verhandelt werden muss. Sie schließt nicht aus, dass die Verhandlungen in den Ausschüssen nicht öffentlich sind, und dass von den drei öffentlichen Beratungen des Plenums die erste wegfällt.“<sup>332</sup> In einer anderen Entscheidung deutet das Bundesverfassungsgericht dagegen zumindest an, dass die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG gewisse „Erwartungen“ an die Gesetzesberatung richtet: „Mit der zweiten und dritten Beratung erfüllt der Antragsgegner die im parlamentarischen Binnenrecht vorgesehenen Voraussetzungen [...] eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens. Zugleich ermöglicht er die von der Verfassung formulierte Erwartung, dass sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in der öffentlichen Beratung (vgl. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG) eine Meinung über den Gesetzentwurf bilden können. Erst die freie Debatte im Deutschen Bundestag verbindet das rechtstechnische Gesetzgebungsverfahren mit einer substantiellen, auf die Kraft des Arguments gegründeten Willensbildung, die es dem demokratisch legitimierten Abgeordneten ermöglicht, die Verantwortung für seine Entscheidung zu übernehmen.“<sup>333</sup> Auch die Literatur ist bzgl. verfassungsrechtlicher Vorgaben an den Verfahrensgang und an die Anzahl der Lesungen zumindest zurückhaltend,<sup>334</sup> wobei zum Teil zumindest ein Verfahrensgang gefordert wird, der es den Abgeordneten erlaubt, sich hinreichend mit dem Verhandlungsgegenstand zu beschäftigen und das Für und Wider in öffentlicher Sitzung zu erörtern.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> BVerfGE 1, 144, 151.

<sup>333</sup> BVerfGE 112, 363 Rn. 10.

<sup>334</sup> Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 1; *Masing/Risse*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 77 Rn. 22; *Bryde*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band II, Art. 77 Rn. 4; *dass.*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 30 Rn. 34; *Kersten*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: April 2012, Band V, Art. 77 Rn. 14; *Brandner*, NVwZ 2009, 211, 211 ff.

<sup>335</sup> Vgl. *Masing/Risse*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 77 Rn. 22; *Kersten*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: April 2012, Band V, Art. 77 Rn. 12; *Kokott*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Mai 2014, Ordner 15, Art. 77 Rn. 51 ff.; *Bryde*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band II, Art. 77 Rn. 4; *dass.*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 30 Rn. 34.

Hinsichtlich der Anzahl der Lesungen kann dem Bundesverfassungsgericht jedenfalls insoweit zugestimmt werden, als Art. 42 Abs. 1 und 3 GG keine konkrete Anzahl an Lesungen und damit auch keine drei Lesungen zwingend voraussetzt.<sup>336</sup> Auch hier gilt es zunächst zu berücksichtigen, dass die Ausgestaltung des Verhandlungsganges in die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG fällt und dem Bundestag somit ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>337</sup> Auch unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG kann insoweit jedenfalls nicht unmittelbar eine konkrete Anzahl an Lesungen, sondern allenfalls ein Verfahrensgang gefordert werden, der eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes nicht unzulässig erschwert oder unmöglich macht. Unter Berücksichtigung einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist es daher auch nur erforderlich, dass der Bundestag Gesetzentwürfe und vergleichbare Verhandlungsgegenstände in zumindest zwei Lesungen berät und dass zwischen der ersten Lesung und der abschließenden Lesung eine hinreichende Zeitspanne liegt, die es dem Bürger erlaubt, vor einer endgültigen Beschlussfassung auf die einzelnen Verhandlungsgegenstände einzuwirken. Zudem muss ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess zumindest dem Grundsatz nach möglich sein. Eine Beratung in drei Lesungen ist hierfür nicht zwingend erforderlich,<sup>338</sup> da auch ein Verhandlungsgang in zwei Lesungen diesen Anforderungen grundsätzlich genügt.<sup>339</sup>

Gleichwohl ist zu fordern, dass der Bundestag Gesetzentwürfe sowie alle vergleichbaren Verhandlungsgegenstände in (zumindest) zwei Lesungen verhandelt. Insbesondere ein Verzicht auf die erste Lesung (im Gegensatz z.B. zum Verzicht auf die dritte Lesung) ist damit unter Berücksichtigung einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit im Sinne einer umfassenden Beratung und Erörterung der Verhandlungsgegenstände gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG grundsätzlich nicht zulässig. Erst die erste Lesung gewährleistet insofern in überzeugender Weise, dass Bürger und Presse Kenntnis von der Vorlage und deren Inhalt, Relevanz und Bedeutung erlangen, und ermöglicht erst darauf aufbauend und vor einer abschließenden Beratung in zweiter und dritter Lesung eine umfassende und vor allem effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes.<sup>340</sup> Es ist daher auch nur wenig überzeugend, wenn das Bundesverfassungsgericht ausführt: „Die Ausführungen der Antragstellerin,

---

<sup>336</sup> Einschränkung: *Kokott*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Mai 2014, Ordner 15, Art. 77 Rn. 52 f.

<sup>337</sup> Siehe zur Geschäftsordnungsautonomie bereits ausführlich B II 3.

<sup>338</sup> So kennen beispielsweise die Länder Hamburg und Berlin auch die Möglichkeit der Gesetzesberatung in zwei Lesungen (Art. 49 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 59 Abs. 4 Verfassung von Berlin).

<sup>339</sup> Ähnlich *Bryde*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band II, Art. 77 Rn. 4; *Kokott*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Mai 2014, Ordner 15, Art. 77 Rn. 52 f.

<sup>340</sup> So ähnlich auch *Masing/Risse*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 77 Rn. 26.

mit dem Ausschluss der ersten Lesung falle die Grundsatzdebatte über die Vorlage fort, damit gehe ein wichtiger Ansatzpunkt für die Bildung einer öffentlichen Meinung verloren, sind nicht überzeugend. Die Möglichkeiten, die Öffentlichkeit über aktuelle Fragen der Gesetzgebung durch Presse und Rundfunk zu unterrichten, sind nahezu unbegrenzt.<sup>341</sup> Das Gericht verkennt hierbei teilweise die Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit, die nicht nur dazu dient, den Abgeordneten eine einseitige nach außen gerichtete Kommunikation zu ermöglichen („die Öffentlichkeit [...] zu unterrichten“), sondern insbesondere darauf gerichtet ist, eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes herbeizuführen. Das Bundesverfassungsgericht verzichtet insoweit (ohne Not) darauf, die Teilhabe- und Kontrollmöglichkeiten des Volkes sowie den gerade auch vom Bundesverfassungsgericht eingeforderten responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess verfassungsrechtlich abzusichern.<sup>342</sup> Zwar kann nicht bestritten werden, dass eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle sowie ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess nicht auch ohne erste Lesung und damit anderweitig entstehen kann, jedoch bliebe ohne eine erste Lesung eine umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation verfassungsrechtlich nicht hinreichend abgesichert und damit im Prinzip dem Zufall überlassen, was jedoch gerade dem Sinn und Zweck von Art. 42 Abs. 1 GG zuwiderlaufen würde. Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass Art. 42 Abs. 1 GG zwar keine konkrete Anzahl an Lesungen verfassungsrechtlich voraussetzt, gleichwohl aber verlangt, dass der Bundestag Gesetzentwürfe sowie vergleichbare Vorlage in zumindest zwei Lesungen berät. Zudem muss zwischen erster und zweiter Lesung eine gewisse Zeitspanne liegen, die eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes möglich erscheinen lässt.<sup>343</sup>

***(1) Stabilitätsvorlagen, Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt gemäß §§ 94 und 95 GOBT***

Insofern ist es auch nicht unproblematisch, wenn Stabilitätsvorlagen, Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt gemäß §§ 94 und 95 GOBT ohne erste Beratung im Plenum unmittelbar an die Ausschüsse überwiesen werden. Zwar dürfte die hierdurch eingeschränkte Parlamentsöffentlichkeit angesichts des Ausnahmecharakters dieser Vorlagen und wenn man berücksichtigt, dass die Stabilitäts-, Ergänzungs- und Nachtragvorlagen noch in zweiter und dritter Lesung öffentlich im Plenum verhandelt werden, sowie unter Beachtung des weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG als verfassungsrechtlich noch

---

<sup>341</sup> BVerfGE 1, 144, 152; vgl. auch BVerfGE 29, 221, 233 f.

<sup>342</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125, 139; 134, 141 Rn. 95 f.

<sup>343</sup> Bzgl. der konkreten Zeitspanne, die zwischen einer erster sowie einer abschließenden bzw. zweiten und dritten Lesung liegen muss, kann auf die Ausführungen zum C I 2 c aa (2) verwiesen werden.

hinnehmbar zu bewerten sein. Gleichwohl sei einschränkend angemerkt, dass die erste Lesung nicht beliebig und nicht im Regelfall abbedungen werden kann, ohne dass es zu einer nicht hinnehmbaren Verletzung der Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG kommt.<sup>344</sup> Insofern ist erneut herauszustellen, dass erst die erste öffentliche Lesung im Plenum mit der Möglichkeit einer Grundsatzdebatte den Bürger (und die Presse) effektiv in die Lage versetzt, Kenntnis von der Vorlage und dessen Inhalt zu erlangen und auf dieser Grundlage umfassend an der Staatsgewalt teilzunehmen und diese zu kontrollieren. Zudem ist gerade die erste Lesung ein wichtiger Anknüpfungspunkt für einen responsiven Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess. Insoweit mag es für einzelne Ausnahmefälle wie §§ 94, 95 GOBT noch hinnehmbar erscheinen, von einer ersten Lesung Abstand zu nehmen, jedoch darf dies nicht zum Regelfall parlamentarischer Verhandlung werden, da andernfalls die Parlamentsöffentlichkeit in ihrer Funktion zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden würde.

## **(2) Sog. Omnibusverfahren des Bundestages**

Im Wege des Omnibusverfahrens werden einzelne, meist als unbedeutend geltende Bestimmungen, wie beispielsweise Übergangsvorschriften zu einer bestehenden Gesetzeslage, einem thematisch nicht verwandten, dem jeweiligen Ausschuss gerade vorliegenden Verhandlungsgegenstand per Änderungsantrag als Artikelgesetz angefügt.<sup>345</sup> So hat der Bundestag beispielsweise im Omnibusverfahren gleichzeitig mit Änderungen des Jugendschutz- und des Jugendarbeitsschutzgesetzes einen Stichtag im Dritten Sozialgesetzbuch für die dreijährige Vollfinanzierung von Altenpflegeumschulungen verlängert, ohne dass diese Regelung zuvor förmlich im Plenum gemäß Art. 76 ff. GG eingebracht worden war.<sup>346</sup> Ein solches Anhängen thematisch nicht verwandter, eventuell in einem vorherigen Gesetzgebungsverfahren übersehener Regelungen erscheint schon aufgrund des fehlenden Gesetzesinitiativrechts der Ausschüsse gemäß Art. 76 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich unzulässig,<sup>347</sup> steht im Übrigen jedoch auch im Widerspruch zu Art. 42 Abs. 1 und 3 GG und der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit, da hierbei in unzulässiger Weise die erste Lesung mit seiner öffentlichen Beratung umgangen wird. Zwar ließe sich auch hier argumentieren, dass im Regelfall nur untergeordnete Bestimmungen wie z.B. Übergangsfristen im Omnibusverfahren beschlossen werden und insofern eine gewisse Vergleichbarkeit zu den Stabilitätsvorlagen, Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt gemäß §§ 94 und 95 GOBT

---

<sup>344</sup> Vgl. hierzu bereits C I 2 d aa.

<sup>345</sup> Vgl. zum Omnibusverfahren des Bundestages: Das Parlament, „Behinderte entscheiden selbst“, vom 2.10.2016, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0824/dasparlament/2006/40-41/PlenumundAusschuesse/008.html> (26.04.2017).

<sup>346</sup> Vgl. die Pressemitteilung des Bundestages hierzu, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/presse/hib/201601/-/403898> (05.04.2017).

<sup>347</sup> Vgl. zum Gesetzesinitiativrecht des Bundestages: Brosius-Gersdorf, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Band II, Art. 76 Rn. 54 ff.; Kersten, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: April 2012, Band V, Art. 76 Rn. 46 ff.

vorliegen könnte. Hierbei wird jedoch zunächst und im Gegensatz zu den Haushaltsvorlagen übersehen, dass die GOBT ein solches Verfahren gerade nicht vorsieht und es damit zumindest an einer bewussten Entscheidung des Bundestages diesbezüglich mangelt. Zudem besteht zwischen den Haushaltsvorlagen im Sinne der §§ 94 und 95 GOBT und den im Omnibusverfahren angehangenen Bestimmungen auch ein qualitativer Unterschied. Handelt es sich bei den Haushaltsvorlagen gemäß §§ 94 und 95 GOBT zwar im formellen Sinne um ein Gesetz, so fehlt diesen jedoch eine abstrakt-generelle Regelung, so dass es sich nicht um ein Gesetz im materiellen Sinne handelt.<sup>348</sup> Anders dagegen die im Omnibusverfahren angehangenen Bestimmungen. Diese sind sowohl im formellen als auch im materiellen Sinne Gesetze. Handelt es sich damit bei den im Omnibusverfahren angehangenen Bestimmungen im formellen sowie materiellen Sinne um Gesetze und berücksichtigt man zudem, dass der Bundestag grundsätzlich jede Bestimmung, auch Bestimmungen mit Grundrechtsauswirkung, im Omnibusverfahren beschließen könnte, so ist der Wegfall der ersten Lesung und damit zusammenhängend das Omnibusverfahren unter Berücksichtigung der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit zur Ermöglichung und Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation als verfassungsrechtlich unzulässig zu bewerten. Insbesondere in Bezug auf Gesetzesbestimmungen (im materiellen Sinne), und seien sie noch so marginal in ihrer Auswirkung, ist es unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG unabdingbar, dass die Möglichkeit vermittelt durch die Parlamentsöffentlichkeit besteht, dass das Volk auf die Bestimmung mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte einwirken und ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess entstehen kann. Das Omnibusverfahren mit der impliziten Umgehung der ersten Lesung erfüllt diese Voraussetzungen nicht im ausreichenden Maße und verstößt damit gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG.

#### ***bb) Debatte im Bundestag***

Gemäß § 22 GOBT eröffnet, leitet und schließt der Bundestagspräsident die Sitzungen des Bundestages. Grundsätzlich ist hierbei zu jedem auf der Tagesordnung stehenden Verhandlungsgegenstand die Aussprache zu eröffnen, es sei denn, auf diese wird von allen Abgeordneten verzichtet, diese ist unzulässig, wie z.B. bei der Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG), oder an besondere Bedingungen geknüpft, wie z.B. bei den Aussprachen zu Gesetzentwürfen (§§ 79 S. 1, 81 Abs. 1, 84 S. 3 GOBT). Unter einer Aussprache versteht man nach der GOBT grundsätzlich die mündliche Erörterung des Verhandlungsgegenstandes in Rede und Gegenrede.<sup>349</sup> Die Aussprache endet, wenn die Rednerliste erschöpft ist, sich niemand mehr zu Wort meldet oder der Bundestag den Schluss (auch durch Festlegung einer Gesamtdauer nach

---

<sup>348</sup> Vgl. zum Gesetz im formellen und materiellen Sinne und der Einordnung des Haushaltsgesetzes als Gesetz im formellen Sinne: *Degenhart*, Staatsorganisationsrecht, <sup>32</sup>2016, Rn. 142 ff.

<sup>349</sup> *Ritzel/Bücker/Schreiner*, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 35 Abs. 1.

§ 35 GOBT) bzw. die Vertagung der Aussprache beschließt (§§ 25 f. GOBT), wobei vor Schluss der Aussprache jede Fraktion die Gelegenheit gehabt haben muss, zu Wort zu kommen (§ 25 GOBT).

Gemäß § 28 Abs. 1 GOBT bestimmt der Bundestagspräsident die Reihenfolge der Redner bei der Aussprache über die einzelnen Verhandlungsgegenstände. Maßgeblich hierfür soll nach § 28 Abs. 1 GOBT die sachgemäße Erledigung und zweckmäßige Gestaltung der Beratung, die verschiedenen Parteirichtungen, Rede und Gegenrede sowie die Stärke der Fraktionen sein. Weiterhin soll nach jeder Rede der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen; auf eine Vorlage aus der Mitte des Bundestages soll grundsätzlich ebenfalls eine abweichende Meinung vorgetragen werden (§ 28 GOBT). Auch wenn der Bundestagspräsident nach der Geschäftsordnung die Reihenfolge selbstständig bestimmen kann, hat sich in der Parlamentspraxis eingebürgert, dass die Rednerfolge auf Grundlage einer interfraktionellen Vereinbarung vom Bundestagspräsidenten festgelegt wird.<sup>350</sup> Gestaltung und Dauer der jeweiligen Aussprache werden ebenfalls grundsätzlich auf Vorschlag des Ältestenrates vom Bundestag festgelegt (§ 35 GOBT). Nach derzeitiger Praxis basiert die Aussprache auf dem Modell der „Berliner Stunde“. Hiernach wird sich im Ältestenrat zunächst auf eine Gesamtdebattenzeit geeignet, welche sodann nach einem zu Beginn der Legislaturperiode vereinbarten Schlüssel auf jede Fraktion im Prinzip nach ihrer Stärke sowie nach ihrer Funktion als Regierungs- bzw. Oppositionsfraktion aufgeteilt wird. Den Fraktionen steht anschließend frei, wie sie die Redezeit auf ihre Fraktionsmitglieder verteilen.<sup>351</sup> Die Reden sind grundsätzlich vom Rednerpult in freier Rede zu halten (§§ 33, 34 GOBT). Nach langjähriger Parlamentspraxis<sup>352</sup> und seit der 16. Wahlperiode auch in der GOBT ausdrücklich normiert (§ 78 Abs. 6 GOBT), kann der Bundestag aufgrund einer Vereinbarung im Ältestenrat anstelle einer mündlichen Aussprache die schriftlichen Redetexte zu Protokoll nehmen, wobei dies im Sitzungsprotokoll kenntlich gemacht und bei Aufrufung des Tagesordnungspunktes vom Bundestagspräsidenten<sup>353</sup> erwähnt wird.

### **(1) Verfassungsrechtliche Beurteilung**

Die Verhandlungen bzw. die Debattengestaltung des Bundestages genügen den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen an eine hinreichende Beratung und Erörterung der Verhandlungsgegenstände. Mittels der öffentlichen Plenardebatte ist es den Abgeordneten

---

<sup>350</sup> Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 27 ff.

<sup>351</sup> Vgl. für die „Berliner Stunde“, aber auch die anderen teilweise praktizierten Modelle sowie Details zur Berechnungsbasis und den Verteilschlüssel: Ritzel/Bücker/Schreiner, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 35 Abs. 1. Nachzeitigem Schlüssel entfällt beispielsweise bei einer einstündigen Aussprache nach der „Berliner Stunde“ 27 Minuten auf CDU/CSU, 17 Minuten auf die SPD und jeweils 8 Minuten auf LINKE und GRÜNE.

<sup>352</sup> Vgl. Hadamek, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 17 Rn. 57; Ritzel/Bücker/Schreiner, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 78 Abs. 6.

<sup>353</sup> Vgl. beispielsweise BTag Plenarprotokoll-Nr.:16/230, S. 25794.



hinreichend möglich, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände zu beraten sowie verschiedene Interessen und Bedürfnisse einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen. Gerade die Plenardebatte gemäß §§ 28 Abs. 1, 35 GOBT mit ihrem Fokus auf dem Prinzip von Rede und Gegenrede, der Berücksichtigung der unterschiedlichen Parteirichtungen, dem Stärkeverhältnis der Fraktionen sowie ihrer Rolle als Mehrheitsfraktion oder Opposition ist geeignet, den Staatsbürger durch eine Gegenüberstellung von verschiedenen Meinungen umfassend über Inhalt, Relevanz, Auswirkungen, Interessen und Bedürfnisse zu unterrichten, und ermöglicht auf dieser Grundlage eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes. Während die Regierungsmehrheit insoweit regelmäßig daran interessiert sein dürfte, ihre Vorlage möglichst umfassend und gut darzustellen, dürfte die Opposition darauf abzielen, Schwächen, Unzulänglichkeiten oder auch vergessene oder missachtete Interessen und Bedürfnisse aufzudecken und herauszustellen.

Hierbei ist es grundsätzlich unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG auch nicht zu beanstanden, wenn der Bundestag für die verschiedenen Verhandlungsgegenstände eine Gesamtdebattendauer nach §§ 28, 35 GOBT nach dem Modell der Berliner Stunde im Ältestenrat vereinbart. Die Vereinbarung einer Gesamtdebattendauer sowie die Verteilung der Redezeiten auf die Fraktionen nach ihrer Stärke sowie ihre Funktion als Regierungs- oder Oppositionsfraktion steht jedenfalls grundsätzlich einer hinreichenden Beratung der verschiedenen Verhandlungsgegenstände in Bezug auf Inhalt, Relevanz, Auswirkungen, Interessen und Bedürfnisse nicht entgegen. Vielmehr dürfte gerade die Beschränkung der Debattenzeit die Abgeordneten dazu anhalten, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, und damit zur Verständlichkeit und Lebendigkeit der Debatte beitragen. Etwas anderes kann unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG jedenfalls erst dann angenommen werden, wenn eine Debattenzeitvereinbarung dazu führen sollte, dass eine umfassende Beratung der Verhandlungsgegenstände sowie eine Darstellung der heterogenen Interessen und Bedürfnisse durch die Abgeordneten in unzulässiger Weise erschwert oder faktisch unmöglich wäre.<sup>354</sup>

Weiterhin ist es nicht zu beanstanden, dass nicht zu jedem Verhandlungsgegenstand zwingend die Aussprache zu eröffnen ist, sondern nur, wenn dies von zumindest einem Abgeordneten (vgl. § 23 GOBT) oder bei Gesetzentwürfen von Abgeordneten in Fraktionsstärke verlangt wird (vgl. §§ 79 S. 1, 81 Abs. 1, 84 S. 3 GOBT).<sup>355</sup> Hierbei kann aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG schon aufgrund des freien Abgeordnetenmandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sowie der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG eine Aussprache verfassungsrechtlich nicht erzwungen werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist insofern einzig die (auch faktisch) nicht ausgeschlossene

---

<sup>354</sup> So auch BVerfGE 10, 4, 13 f.

<sup>355</sup> So auch *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 5.1 f.

Möglichkeit hierzu entscheidend.<sup>356</sup> Ob eine Debatte tatsächlich stattfindet, obliegt insofern jedenfalls grundsätzlich der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>357</sup> Da § 23 GOBT bzw. §§ 79 S. 1, 81 Abs. 1, 84 S. 3 GOBT vorsieht, dass eine Aussprache und damit eine Debatte zu eröffnen ist, wenn ein Abgeordneter bzw. bei Gesetzentwürfen eine Fraktion bzw. fünf vom Hundert der anwesenden Abgeordneten dies verlangen, ist die Möglichkeit einer Debatte hinreichend sichergestellt. Indem zudem das Quorum für eine Debatte bei Gesetzentwürfen an die Fraktionsstärke gebunden und damit quasi als Minderheitenrecht ausgestaltet ist,<sup>358</sup> kann realistischerweise auch davon ausgegangen werden, dass über jeden gesellschaftspolitisch als relevant empfundenen Verhandlungsgegenstand öffentlich debattiert wird.<sup>359</sup>

Im Übrigen gilt es zu berücksichtigen, dass der Bundestag, auch wenn eine Plenardebatte unterbleibt, jedenfalls seiner Öffentlichkeitsfunktion gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zumindest in Teilen dadurch nachkommt, dass er die Verhandlungsgegenstände als Drucksachen veröffentlicht sowie diese als Tagesordnungspunkt in öffentlicher Sitzung aufruft, diese sodann an die Ausschüsse zur weiteren Beratung überweist und zum Abschluss wiederum öffentlich über den Verhandlungsgegenstand abstimmt. Hierdurch erörtert und berät der Bundestag zwar streng genommen nicht Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände und stellt auch nicht die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes im Wege der Debatte dar. Gleichwohl führt die Behandlung des Verhandlungsgegenstandes im Plenum (auch ohne Debatte) eine gewisse Öffentlichkeit herbei und erlaubt zudem die Zurechnung von Verantwortlichkeit, so dass eine konkrete Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes jedenfalls nicht offensichtlich ausgeschlossen ist.<sup>360</sup>

## **(2) Rede zu Protokoll**

Ist damit die Debattengestaltung des Bundestages unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht zu beanstanden, so stellt sich dennoch die Frage, wie es zu bewerten ist, wenn gemäß § 78 Abs. 6 GOBT den Abgeordneten die Möglichkeit eröffnet wird, Reden nicht mündlich im Plenum vortragen zu müssen, sondern diese unmittelbar zu Protokoll geben zu können.<sup>361</sup>

---

<sup>356</sup> So auch das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Beratung von Finanzvorlagen: BVerfGE 1, 144, 154.

<sup>357</sup> Vgl. BVerfGE 1, 144, 151 ff.; 80, 188, 218 ff.

<sup>358</sup> Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 13; Ritzel/Bücker/Schreiner, in: Winkelmann (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis, Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014, Anm. zu § 23.

<sup>359</sup> Ähnlich Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, 107 f.; skeptisch Oberreuter, ZParl 6 (1975), 77 ff.

<sup>360</sup> Vgl. hierzu auch bereits C I 2 d aa.

<sup>361</sup> Vgl. hierzu auch Bauer, Der Staat 49 (2010), 587 ff.; Kornmeier, DÖV 2010, 676 ff.; Schürmann, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 52 ff.

Der Bundestag hatte nach einer gut eineinhalb jährigen Erprobungsphase am 2. Juli 2009 beschlossen, die Regelung, dass im Ältestenrat anstelle einer Aussprache die jeweiligen Redetexte in „angemessenem Umfang“ zu Protokoll gegeben werden können, endgültig in die Geschäftsordnung aufzunehmen.<sup>362</sup> Bereits zuvor war dies auf Grundlage einer interfraktionellen Vereinbarung möglich. Ausweislich der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung war Ziel der Einführung, „die zeitlichen Differenzen zwischen dem geplanten und dem tatsächlichen Ende der Plenarsitzungen am Hauptsitzungstag, dem Donnerstag, zu verkleinern. Zum anderen soll bei Tagesordnungspunkten, bei denen ansonsten eventuell auf eine Aussprache verzichtet würde, die Möglichkeit eröffnet werden, der Öffentlichkeit zumindest schriftlich die inhaltlichen Positionen der Fraktionen darzulegen. Die intensive Nutzung dieser Möglichkeit habe gezeigt, dass sich das Verfahren insgesamt bewährt habe. Es solle damit neben die bisher bereits bestehende Möglichkeit treten, kurzfristig interfraktionell zu vereinbaren, Reden zu Protokoll zu geben. Auch solle die Möglichkeit beibehalten werden, nur einzelne Reden zu einem Tagesordnungspunkt zu Protokoll zu geben.“<sup>363</sup>

Der Bundestag veröffentlicht keine Zahlen dazu, wie viele Reden zu Protokoll gegeben werden. Nach der vom Bundestag veröffentlichten Statistik kann jedoch festgestellt werden, dass sich die Anzahl der tatsächlich gehaltenen Reden seit Einführung des § 78 Abs. 6 GOBT nicht verringert hat. So wurden in der 8. Legislaturperiode (1976-1980) 3952, in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) 9873, in der 16. Legislaturperiode (2005-2009) 11985 und in der 17. Legislaturperiode (2009-2013) 14052 Reden tatsächlich im Plenum gehalten (Reden zu Protokoll wurden hierbei nicht erfasst).<sup>364</sup>

Grundsätzlich ergibt sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG der Grundsatz der Mündlichkeit der parlamentarischen Verhandlung, da nur bei einer mündlichen Verhandlung von einer eingehenden Erörterung und Beratung der Verhandlungsgegenstände und ihres Inhalts sowie von einer Artikulation und Darstellung der verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes sinnvollerweise gesprochen werden kann.<sup>365</sup> Gleichwohl dürfte sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG allenfalls der Grundsatz der Mündlichkeit ergeben. Kann schon unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG keine Aussprache oder Debatte verlangt werden, so ist es grundsätzlich ebenfalls nicht zu beanstanden, wenn einzelne Reden nicht im Plenum, sondern unmittelbar zu Protokoll gegeben werden. Zumal hierbei zu berücksichtigen ist, dass auch eine Rede zu Protokoll, auch wenn vielleicht nicht im gleichen

---

<sup>362</sup> Vgl. BGBl. 2009, 2128.

<sup>363</sup> Vgl. BTag Drs-Nr.: 16/13492, S. 5.

<sup>364</sup> *Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1999, Kap. 8.7 sowie Das Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kap. 7.6 (Stand: 13.02.2014), abrufbar unter [https://www.bundestag.de/blob/196278/68ed64458fcb818ce61dbbeac1ed771a/kapitel\\_07\\_06\\_redner\\_im\\_plenum-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196278/68ed64458fcb818ce61dbbeac1ed771a/kapitel_07_06_redner_im_plenum-data.pdf) (25.04.2017).

<sup>365</sup> Vgl. zum Grundsatz der Mündlichkeit: *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 576 ff.; so auch *Bauer*, Der Staat 49 (2010), 587, 590.

Maße wie eine öffentlich gehaltene Rede, dazu beitragen kann, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse „darzustellen“.<sup>366</sup> Zugleich dürfte jedoch auch festzustellen sein, dass die Rede zu Protokoll jedenfalls nicht dem Regelfall einer parlamentarischen Verhandlung im Sinne des Art. 42 Abs. 1 und 3 GG entspricht und damit als Ausnahme vom Grundsatz der Mündlichkeit der parlamentarischen Verhandlung zu verstehen ist.<sup>367</sup> Insoweit wäre es durchaus problematisch, wenn immer mehr Reden anstatt öffentlich im Plenum unmittelbar zu Protokoll gegeben werden würden.<sup>368</sup> Da die Ausgestaltung der Plenardebatte und damit auch die Rede zu Protokoll jedoch in den weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG fallen, kann gleichwohl erst dann ein Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG angenommen werden, wenn die Funktion der Parlamentsöffentlichkeit zur Ermöglichung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation in erheblicher Weise beeinträchtigt wäre. Auch wenn laut *Kornmeier* mittlerweile die zu Protokoll gegebenen Reden die tatsächlich gehaltenen Reden zumindest nach Anzahl der Seiten im Sitzungsprotokoll übertreffen,<sup>369</sup> kann dennoch nicht von einer Beeinträchtigung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages ausgegangen werden, da nach der vom Bundestag zur Verfügung gestellten Statistik auch nach Einführung der Rede zu Protokoll in 2009 nicht weniger Reden im Plenum gehalten worden sind, sondern vielmehr ein deutlicher Anstieg der tatsächlich gehaltenen Reden zu verzeichnen gewesen ist.<sup>370</sup> Insofern muss festgestellt werden, dass die Rede zu Protokoll nicht zu einer Verdrängung der Reden im Plenum geführt hat, sondern vielmehr nur ermöglichte, Reden zu dokumentieren, die andernfalls nicht gehalten worden wären. In diesem Fall kann jedoch eine Beeinträchtigung der Öffentlichkeitsfunktion gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG durch die Rede zu Protokoll kaum angenommen werden.<sup>371</sup>

Festzuhalten ist jedoch auch, dass die Rede zu Protokoll den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen nicht vollumfänglich gerecht wird und der Bundestag daher grundsätzlich dazu verpflichtet ist, die einzelnen Verhandlungsgegenstände nach dem Prinzip von Rede und Gegenrede öffentlich im Plenum zu beraten. Ein Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG wäre insofern jedenfalls

---

<sup>366</sup> Vgl. auch *Kornmeier*, DÖV 2010, 676, 680; *Bauer*, Der Staat 49 (2010), 587, 590 ff.

<sup>367</sup> Ähnlich *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 53 f.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 42 Rn. 5.1.

<sup>368</sup> Vgl. *Kornmeier*, DÖV 2010, 676, 677 f.

<sup>369</sup> So jedenfalls der nicht repräsentative Befund von *dies.*, DÖV 2010, 676, 677 f.

<sup>370</sup> Vgl. *Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1999, Kap. 8.7 sowie Das Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kap. 7.6 (Stand: 13.02.2014), abrufbar unter [https://www.bundestag.de/blob/196278/68ed64458fcb818ce61dbbeac1ed771a/kapitel\\_07\\_06\\_redner\\_im\\_plenum-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196278/68ed64458fcb818ce61dbbeac1ed771a/kapitel_07_06_redner_im_plenum-data.pdf) (25.04.2017).

<sup>371</sup> Ähnlich *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 52 ff.; *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 42 Rn. 5.1; a. A. *Kornmeier*, DÖV 2010, 676 ff.; *Bauer*, Der Staat 49 (2010), 587, 587 ff. insb. 596 ff., wobei *Bauer* erkennt, dass eine Beeinträchtigung der Rechte der Opposition schon deswegen kaum vorliegen kann, da die Rede zu Protokoll nicht gegen den Willen der Opposition Anwendung finden kann (vgl. § 78 Abs. 6 GOBT).

dann anzunehmen, wenn die Abgeordneten ausschließlich oder weit überwiegend nicht mehr im Plenum öffentlich beraten, sondern nur noch Reden zu Protokoll geben würden. Eine derartige Beeinträchtigung ist jedoch nach der Statistik des Bundestages derzeit nicht gegeben, so dass die Rede zu Protokoll in Hinblick auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht zu beanstanden ist.

### **3. Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG)**

Nachdem die Parlamentsöffentlichkeit dargestellt und in Bezug auf die Parlamentspraxis untersucht worden ist, stellt sich die Frage, wie der Bundestag die Parlamentsöffentlichkeit ausschließen kann. Das Grundgesetz legt in Art. 42 Abs. 1 S. 2 GG fest, dass die Öffentlichkeit auf Antrag eines Zehntels der Bundestagsabgeordneten oder auf Antrag der Bundesregierung mit Zweidrittelmehrheit von den Verhandlungen des Bundestages ausgeschlossen werden kann (vgl. auch § 19 GOBT). Über den Antrag ist wiederum in nichtöffentlicher Sitzung zu entscheiden (Art. 42 Abs. 1 S. 3 GG). Bislang hat der Bundestag von der Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit keinen Gebrauch gemacht; einzig der Reichstag (als Vorgänger des Bundestages) schloss am 17. März 1900 bei der Beratung der „lex Heinze“ zum ersten und letzten Mal die Öffentlichkeit aus.<sup>372</sup>

Unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG versteht man den Ausschluss des Publikums, also der Personen, die kein eigenes (gesondertes) Zugangsrecht zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages haben, wie beispielsweise die Bundestagesabgeordneten, die Mitglieder der Bundesregierung oder des Bundesrates, und damit zugleich den Ausschluss der Sitzungs- und Berichterstattungsöffentlichkeit.<sup>373</sup> Gleichwohl bedeutet der Ausschluss der Öffentlichkeit weder Vertraulichkeit noch Geheimhaltung der Sitzungen.<sup>374</sup> Für die Gleichsetzung einer nichtöffentlichen mit einer vertraulichen oder geheimen Sitzung gibt es keinen verfassungsrechtlichen Ansatz. Auch die nichtöffentlichen Ausschussberatungen sind im rechtlichen Sinne bzw. im Sinne der Geheimschutzordnung des Bundestages weder vertraulich noch geheim (vgl. § 69 Abs. 7 GOBT i.V.m. Anlage 3 GOBT (Geheimschutzordnung des Bundestages)). Insofern muss zwischen einer nichtöffentlichen und einer vertraulichen oder geheimen Sitzung unterschieden werden. Während eine nichtöffentliche Verhandlung bedeutet, dass das Publikum ausgeschlossen und damit keine Sitzungs- und Berichterstattungsöffentlichkeit zugelassen wird, bedeutet dies dagegen nicht, dass die Abgeordneten oder sonst zugelassene Personen hierüber nicht berichten oder Auskunft geben dürfen.<sup>375</sup> Für die Sitzungen bzw. Sitzungsteilnehmer gilt daher grundsätzlich weder der Grundsatz der

---

<sup>372</sup> Siehe B I.

<sup>373</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 54.

<sup>374</sup> Achterberg, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 29 ff.; a. A. Müller-Terpitz, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 68; vgl. auch Linck, ZParl 23 (1992), 673, 689 ff.

<sup>375</sup> Achterberg/Schulte, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 62010, Band II, Art. 42 Rn. 20 ff.

Vertraulichkeit noch der Geheimhaltung.<sup>376</sup> Will der Bundestag die Vertraulichkeit oder gar Geheimhaltung seiner Sitzung beschließen, so bedarf es hierfür eines gesonderten Beschlusses.<sup>377</sup>

Zu untersuchen bleibt in Bezug auf den Ausschluss der Öffentlichkeit, ob neben den in Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG aufgeführten verfahrensrechtlichen Vorgaben noch weitere (materielle) Vorgaben für einen Ausschluss verfassungsrechtlich zu berücksichtigen sind. So verlangt beispielsweise *Linck* aufgrund der hohen Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit, dass ein Ausschluss nur zum Schutz eines entgegenstehenden Rechtsguts von Verfassungsrang zulässig sein kann.<sup>378</sup> Mag man angesichts der erheblichen Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit zur Realisierung des Prinzips der Volkssouveränität einen Ausschluss der Parlamentsöffentlichkeit nur dann für gerechtfertigt halten, wenn ein anderes Rechtsgut von Verfassungsrang einen Ausschluss geboten erscheinen lässt, muss gleichwohl de lege lata festgestellt werden, dass sich aus dem Grundgesetz neben den verfahrensrechtlichen Anforderungen gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG keine weiteren Vorgaben für einen Ausschluss herleiten lassen. Vielmehr legt das Grundgesetz ausdrücklich das Verfahren zum Ausschluss fest und „schützt“ die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung dadurch, dass der Ausschluss nicht mit einfacher Mehrheit, sondern mit Zweidrittelmehrheit erfolgen muss. Anders als z.B. das Gerichtsverfassungsgesetz (vgl. §§ 171a ff. GVG) schweigt insofern das Grundgesetz über etwaige Ausschlussgründe. Die Parlamentsöffentlichkeit dürfte damit (ähnlich wie im Prinzip auch eine Verfassungsänderung) mittels eines besonderen Mehrheitserfordernisses und damit verfahrensrechtlich sichergestellt werden und damit keine weiteren (materiellen) Ausschlussgründe voraussetzen.<sup>379</sup>

Insofern mag man es rechtspolitisch oder auch demokratietheoretisch bedauern, dass das Grundgesetz keine weiteren materiellen Vorgaben zum Ausschluss der Parlamentsöffentlichkeit bereithält, verfassungsrechtlich lassen sich weitere materiell-rechtliche Vorgaben jedoch nicht begründen. Vielmehr unterliegt der Ausschluss der Parlamentsöffentlichkeit insoweit nur den verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG.

---

<sup>376</sup> *Dies.*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 20 ff.; vgl. auch *Versteyl*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 13.

<sup>377</sup> *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 22 ff.; *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 43; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 54 *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 689.

<sup>378</sup> *Linck*, ZParl 23 (1992), 673, 687 ff.; so auch *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 65; ähnlich auch *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 114 f.

<sup>379</sup> So auch *Martens*, wobei er zusätzlich wohl eine „sorgfältige Prüfung“ verlangt: *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, 1969, S. 69.



Zuletzt kann die Parlamentsöffentlichkeit auch nicht anders als durch das Verfahren nach Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG ausgeschlossen werden, auch beispielsweise nicht zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang. Das Grundgesetz ist insofern eindeutig und hat für den Ausschluss der Öffentlichkeit ein streng rechtsförmliches Verfahren normiert. Hiermit wäre es jedoch nicht vereinbar, wenn die Öffentlichkeit anderweitig ausgeschlossen werden könnte.

Auch ein teilweiser Ausschluss der Öffentlichkeit, z.B. nur sonstige Zuschauer, während der Presse weiterhin Zutritt gewährt wird, ist mit einer Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 GG, die auf der streng formal zu verstehenden Gleichheit aller Staatsbürger beruht, nicht vereinbar.<sup>380</sup> Dem steht natürlich ein Ausschluss störender Zuschauer nicht entgegen.<sup>381</sup>

## **II. Parlamentsöffentlichkeit als Verfahrensmaxime des grundgesetzlichen Parlamentarismus und wesentlicher Bestandteil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips**

Aus der gewonnen Funktionsbeschreibung der grundgesetzlichen Parlamentsöffentlichkeit und deren Bedeutung für eine effektive Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität ergibt sich, dass die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG eine wesentliche Verfahrensmaxime bzw. ein wesentliches Prinzip des grundgesetzlichen Parlamentarismus sowie des grundgesetzlichen Demokratieprinzips ist, deren Grundzüge zugleich auch der sog. Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unterfallen.<sup>382</sup>

Ohne ein Mindestmaß an parlamentarischer Öffentlichkeit wären weder eine fundierte Wahlentscheidung noch eine darüber hinausgehende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des

---

<sup>380</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I 2 b aa (2); so auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 53; *ders.*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 67; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 30; *Magiera*, in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 7; a. A. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 2; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 21; *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 9.

<sup>381</sup> Siehe hierzu bereits C I 2 b aa 6.

<sup>382</sup> Allg. Ansicht: vgl. *Schliesky*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Band II, Art. 42 Rn. 14; *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 1 f.; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 561 f.; *ders.*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 15 ff.; *ders.*, ZParl 23 (1992), 673; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 21; *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 31; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 4; *Magiera*, in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 1; *ders.*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 1 f.; *Häberle*, in: *ders.* (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus, 1980, S. 126, 126 ff.; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 26 ff.; *Schneider*, in: Denninger (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand: August 2002, Band II, Art. 42 Rn. 2; *dass.*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>6</sup>2012, Band I, Art. 42 Rn. 1; *Dreier*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 79 III Rn. 41..



Volkes und damit zugleich auch keine demokratische Herrschaft des Volkes möglich. Die Parlamentsöffentlichkeit ist insofern als Prinzip und Voraussetzung der grundgesetzlichen demokratischen Volkssouveränität aufzufassen und unterfällt damit zugleich dem Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt. Auch das Bundesverfassungsgericht lässt keinen Zweifel an der wesentlichen Bedeutung der Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG, wenn es ausführt: „Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.“<sup>383</sup> Insofern läge ein verkürztes, der verfassungsrechtlichen Bedeutung nicht gerecht werdendes Verständnis der grundgesetzlichen Parlamentsöffentlichkeit vor, wenn man die Parlamentsöffentlichkeit als rein „formelle“ Verfahrensvorschrift und nicht als wesentliches (materielles) Prinzip des grundgesetzlichen Parlamentarismus und des Demokratieprinzips begreifen würde. Daher ist *Kißler* auch zuzustimmen, wenn er die Parlamentsöffentlichkeit als „Herzstück“ des modernen Parlamentarismus bezeichnet.<sup>384</sup>

### III. Folgen eines Verstoßes gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG

Zu klären ist schließlich, welche Folge ein Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG im Gesetzgebungsverfahren nach sich zieht.

Grundsätzlich gilt, dass Verstöße gegen Verfahrensbestimmungen zur Gesetzgebung nicht zwingend die Unwirksamkeit des Gesetzes zur Folge haben. Vielmehr führt ein Verstoß gegen Verfahrensbestimmungen nur dann zur Unwirksamkeit und Nichtigkeit des Gesetzes, wenn zum einen ein Verstoß gegen Verfahrensbestimmungen des Grundgesetzes vorliegt und es sich zum anderen um eine wesentliche und damit zwingende Verfahrensbestimmung des Grundgesetzes handelt.<sup>385</sup> Weiterhin muss der Gesetzesbeschluss auf diesem Verstoß „beruhen“.<sup>386</sup> Für die Rechtsfolge der Nichtigkeit ist es hingegen aus Gründen der Rechtssicherheit nicht erforderlich, dass es sich bei dem Verstoß um einen groben Mangel<sup>387</sup> oder einen „evidenten Verfahrensfehler“<sup>388</sup> handelt.<sup>389</sup>

In der Literatur wird in Bezug auf Art. 42 Abs. 1 GG die gesamte Breite von Unbeachtlichkeit bis Nichtigkeit eines unter Missachtung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG gefassten Beschlusses vertreten. Nach einer Ansicht ist Art. 42 Abs. 1 GG eine reine Ordnungsvorschrift, so dass für die Wirksamkeit des

---

<sup>383</sup> BVerfGE 131, 152 Rn. 113; ferner auch BVerfGE 70, 324, 355.

<sup>384</sup> *Kißler*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 36 Rn. 1.

<sup>385</sup> *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 76 Rn. 101..

<sup>386</sup> BVerfGE 44, 308, 313; *Kersten*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: April 2012, Band V, Art. 76 Rn. 117.

<sup>387</sup> BVerfGE 31, 47, 53.

<sup>388</sup> BVerfGE 91, 148, 175; 120, 56, 79.

<sup>389</sup> *Kersten*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: April 2012, Band V, Art. 76 Rn. 117; *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 76 Fn. 216.

Beschlusses die Missachtung von Art. 42 Abs. 1 GG unbeachtlich ist.<sup>390</sup> Teilweise wird auch vertreten, dass die Nichtigkeit des Beschlusses nicht normiert ist und daher Unbeachtlichkeit die Folge eines Verstoßes sein müsse.<sup>391</sup> Dem ist vorliegend jedoch entgegenzuhalten, dass dies der Bedeutung und Funktion der Parlamentsöffentlichkeit nicht gerecht wird. Die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG ist nicht eine (untergeordnete) Ordnungsvorschrift, sondern eine unabdingbare verfassungsrechtliche Voraussetzung zur Ermöglichung und Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes.<sup>392</sup> Eine generelle Unbeachtlichkeit kann damit nicht angemessene Fehlerfolge sein.<sup>393</sup>

*Klein* vertritt insofern die Ansicht, dass Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG als zwingende Verfahrensvorschrift, ähnlich wie die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten, zu verstehen ist, deren Verletzung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG zur Nichtigkeit des Beschlusses bzw. Gesetzes führt.<sup>394</sup> Zum gleichen Ergebnis, also der Nichtigkeit des Beschlusses bzw. des Gesetzes, kommen auch die Vertreter, die Art. 42 Abs. 1 GG nicht nur als Verfahrensvorschrift, sondern als materiell-rechtliche Vorschrift begreifen.<sup>395</sup> Dem ist insofern recht zu geben, als ein Beschluss und damit auch das auf dem Beschluss beruhende Gesetz jedenfalls dann gemäß Art. 20 Abs. 3 GG nichtig ist, wenn eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 GG vorliegt. Dies ist die einzige der Funktion und Bedeutung von Art. 42 Abs. 1 GG gerecht werdende Fehlerfolge.

Hierbei dürfte jedoch zu berücksichtigen sein, dass nicht jede noch so unerhebliche Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit als Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 GG zu werten ist. Die weitgehende Folge der Nichtigkeit erscheint jedenfalls dann als nicht angemessen, wenn die Parlamentsöffentlichkeit im Wesentlichen gewährleistet wird, jedoch beispielsweise einem einzelnen Zuschauer zu Unrecht der Zutritt zur Parlamentsverhandlung verwehrt wird. Zwar stellt auch dies eine Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 GG dar, jedoch scheint dieser Mangel kaum erheblich genug, dass die Nichtigkeit des Beschlusses bzw. des Gesetzes angemessen wäre. Anders wiederum, wenn die Öffentlichkeit generell,

---

<sup>390</sup> So *Brocker*, in: Epping/Hillgruber/Axer u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>2</sup>2013, Art. 42 Rn. 14; *Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 23.

<sup>391</sup> *Achterberg/Schulte*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, <sup>6</sup>2010, Band II, Art. 42 Rn. 6.

<sup>392</sup> Siehe hierzu auch C III.

<sup>393</sup> So auch *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 28; *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 33.

<sup>394</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 55; ebenso: *Müller-Terpitz*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Dezember 2013, Ordner 11, Art. 42 Rn. 33; *Magiera*, in: Sachs/Battis (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 42 Rn. 7 *Piero*th, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 42 Rn. 2; *Dieterich*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, 1970, 113.

<sup>395</sup> So z. B. *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Band II, Art. 42 Rn. 28..

also beispielsweise alle Zuschauer, zu Unrecht ausgeschlossen wird oder auch die Verhandlung im Sinne einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit nicht hinreichend verständlich oder nachvollziehbar wäre. Hier erscheint die Nichtigkeit des Beschlusses bzw. des Gesetzes als einzig angemessene Fehlerfolge. Insofern ließe sich jedenfalls argumentieren, dass der Verstoß nur dann wesentlich und damit zwingend ist, wenn er eine gewisse Erheblichkeit aufweist.

Insofern kommt es für eine Nichtigkeit des Beschlusses darauf an, ob die Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit zur Sicherstellung und Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation unter Berücksichtigung des gesamten parlamentarischen Verfahrensgangs nicht nur unwesentlich beeinträchtigt wird.<sup>396</sup> Entscheidend ist mithin eine Erheblichkeitsschwelle hinsichtlich des Verstoßes, die naturgemäß kaum abstrakt umschrieben werden kann. Liegt im konkreten Einzelfall eine die Funktion der Parlamentsöffentlichkeit betreffende Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 GG vor, so ist Nichtigkeit gemäß Art. 20 Abs. 3 GG die Folge der Beeinträchtigung, da in einem solchen Fall hinreichende Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten des Volkes nicht ausreichend gewährleistet wären. Liegt dagegen eine Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit vor, die im Ganzen gesehen dennoch hinreichende Teilhabe-, Kontroll- und Repräsentationsmöglichkeiten des Volkes erlaubt, so liegt zwar auch hier ein Verstoß gegen Art. 42 Abs. 1 GG vor. Dieser muss jedoch nicht zwingend die Nichtigkeit des Beschlusses bzw. des Gesetzes zur Folge haben.

#### **IV. Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit**

Neben der beschriebenen (genuinen) Parlamentsöffentlichkeit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zur Öffentlichkeitsfunktion gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG steht. Insofern ist zu untersuchen, ob und inwieweit der Bundestag zu einer Öffentlichkeitsarbeit berechtigt und ggf. auch verpflichtet ist und wo die verfassungsrechtlichen Grenzen liegen.

##### **1. Begriff und (verfassungsrechtliche) Eingrenzung der Öffentlichkeitsarbeit**

Bevor die Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages beschrieben wird, erscheint es erforderlich kurz auf den (verfassungsrechtlichen) Begriff der Öffentlichkeitsarbeit einzugehen. Denn wie *Schürmann* gezeigt hat, wird der Begriff der Öffentlichkeitsarbeit in der rechtswissenschaftlichen Literatur und Rechtsprechung nicht einheitlich definiert, sondern ganz unterschiedlich, teilweise eng, teilweise weit

---

<sup>396</sup> Vgl. hierzu auch bereits C I 1 a sowie C I 2 c.

gefasst.<sup>397</sup> Die rechtliche Bestimmung einer (zulässigen) Öffentlichkeitsarbeit gestaltet sich mangels einheitlich akzeptierter Definition damit zumindest als schwierig. Insofern dürfte es sich anbieten, den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit zunächst offen zu fassen<sup>398</sup> und daran anknüpfend den genauen verfassungsrechtlichen Inhalt und Umfang einer (zulässigen) Öffentlichkeitsarbeit nicht über die unterschiedlichen Formen von Öffentlichkeitsarbeit bzw. über eine Definition von Öffentlichkeitsarbeit, sondern über die sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG abzuleitende Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit zu bestimmen.<sup>399</sup> Folglich wird vorliegend unter der „Öffentlichkeitsarbeit“ des Deutschen Bundestages grundsätzlich jede Kommunikation des Bundestages mit der Öffentlichkeit verstanden, unabhängig davon, ob diese nun erläuternder, informierender oder werbender Natur ist.<sup>400</sup>

Ähnlich versteht *Gersdorf* die Öffentlichkeitsarbeit: „Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit des Staates ist die Unterrichtung der Bevölkerung über vergangene, gegenwärtige und bevorstehende Tätigkeiten und Ziele einer staatlichen Stelle. Es handelt sich um berichtende, erläuternde oder wertende Informationen über staatliche Aufgabenerfüllung oder über künftige Politikziele.“<sup>401</sup> Eine Eingrenzung der (zulässigen) Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages erfolgt hierbei nicht anhand der Begrifflichkeit, sondern indem untersucht wird, inwieweit der Bundestag verfassungsrechtlich zur Öffentlichkeitsarbeit berechtigt und wo die verfassungsrechtliche Grenze zwischen einer zulässigen und einer unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit zu ziehen ist.

Auch das Bundesverfassungsgericht geht auf diese Weise vor, indem es den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit nicht geschlossen bestimmt, sondern seine Prüfung auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit konzentriert.<sup>402</sup>

## **2. Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages**

Der Bundestag unterteilt seine Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich in die Bereiche Besucherdienst, Veranstaltungsmanagement/Sonderprojekte, Kunst sowie Öffentlichkeitsarbeit.<sup>403</sup>

---

<sup>397</sup> Siehe zur uneinheitlichen Begriffsbestimmung ausführlich: *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, 53 ff.; so auch schon *Tiemann*, Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit im vertikalen Kommunikationsprozeß zwischen Parlament und Publikum, 1983, 44 ff.

<sup>398</sup> Vgl. *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2006, Band IV, § 80 Rn. 3; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, 53 ff.

<sup>399</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht geht in dieser Weise vor: vgl. BVerfGE 44, 125, 147 ff.

<sup>400</sup> *Engel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, <sup>3</sup>2006, Band IV, § 80 Rn. 31.

<sup>401</sup> *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 28 f.

<sup>402</sup> Vgl. beispielsweise BVerfGE 44, 125, 147; vgl. hierzu auch *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, 56 ff.

<sup>403</sup> Siehe „Information und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Stand August 2010), abrufbar unter <https://www.btg->

Im Rahmen des Bereichs Besucherdienst werden von diesem im Jahr mehr als drei Millionen Menschen durch das Reichstagsgebäude geführt. Wenn der Bundestag tagt, können die Besucher, wie bereits beschrieben, auch eine Plenardebatte besuchen. Hierneben bietet der Bundestag auch Kinder-, Familien-, Architektur- und Kunstführungen im Reichstagsgebäude, Paul-Löbe-Haus, Jakob-Kaiser-Haus und Marie-Elisabeth-Lüders-Haus an. Erklärtes Ziel ist es, einen Einblick in die Arbeit des Bundestages zu vermitteln.<sup>404</sup>

Im Rahmen des Veranstaltungsmanagements und der Sonderveranstaltungen werden wiederum „öffentlichkeitswirksamen Eigenveranstaltungen des Bundestages“ organisiert, die in den Parlamentsgebäuden und im Außenbereich stattfinden. Hierzu zählen wiederkehrende Veranstaltungen wie der „Tag der Ein- und Ausblicke“, aber auch einmalige Veranstaltungen mit „politisch-parlamentarischem Hintergrund“ wie beispielsweise eine Präsentation zum 20. Jahrestag der freien Wahl zur Volkskammer der DDR.<sup>405</sup>

Im Bereich Kunst möchte der Bundestag in einen „Dialog“ mit Politik und Kunst eintreten. In diesem Zusammenhang werden vom Bundestag Künstler dazu eingeladen, die Parlamentsbauten mit ihren Werken auszustatten. Hierneben organisiert und konzipiert der Bundestag verschiedene Kunstprojekte, wie beispielsweise „Kunst-am-Bau-Werke in und an den Parlamentsbauten“ oder das „Mauer-Mahnmal“. Schließlich besitzt der Bundestag auch eine eigene Kunstsammlung und präsentiert diese regelmäßig in eigenen Ausstellungen der Öffentlichkeit.<sup>406</sup>

Im Rahmen des (Kern-)Bereichs Öffentlichkeitsarbeit veröffentlicht der Bundestag Broschüren, Flyer, Plakate und Bücher, die vor allem die Geschichte, Arbeit und Arbeitsweise des Bundestags sowie der Abgeordneten erklären sollen. Hierzu zählen bspw. die Wochenzeitschrift „Das Parlament“, Gedenkschriften zu bestimmten Anlässen oder auch Kürschners Volkshandbuch, in dem alle Bundestagsabgeordneten der laufenden Wahlperiode mittels Porträtfotos und Kurzbiografen vorgestellt und zudem Statistiken und Informationen rund um den Bundestag veröffentlicht werden.

---

bestellservice.de/index.php?sid=5d9ab4b2dbfe27c45096ea7cb6288192&navi=1&subnavi=79&anr=20083000 (12.05.2018).

<sup>404</sup> Siehe für den Abschnitt: „Information und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Stand August 2010), abrufbar unter <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?sid=5d9ab4b2dbfe27c45096ea7cb6288192&navi=1&subnavi=79&anr=20083000> (12.05.2018).

<sup>405</sup> Siehe für den Abschnitt: „Information und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Stand August 2010), abrufbar unter <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?sid=5d9ab4b2dbfe27c45096ea7cb6288192&navi=1&subnavi=79&anr=20083000> (12.05.2018).

<sup>406</sup> Siehe für den Abschnitt: „Information und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Stand August 2010), abrufbar unter <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?sid=5d9ab4b2dbfe27c45096ea7cb6288192&navi=1&subnavi=79&anr=20083000> (12.05.2018).

Weiterhin informiert der Bundestag mittels Filmen wie beispielsweise „Das Reichstagsgebäude in der deutschen Geschichte“ oder auch einer Comic-Figur „Karlchen Adler“ über seine Arbeit. Schließlich ist der Bundestag auf Messen mit einem „Kommunikationsstand“ vertreten.<sup>407</sup>

Darüber hinaus betreibt der Bundestag ein eigenes Parlamentsfernsehen, in dem alle Plenardebatten des Deutschen Bundestages sowie die meisten der öffentlichen Ausschusssitzungen und Anhörungen live, unkommentiert und in voller Länge über Satellit, Kabel und Internet ausgestrahlt werden.<sup>408</sup> In der vom Bundestag betriebenen und unterhaltenen Mediathek können die Aufzeichnungen aller Plenar- und Ausschusssitzungen seit Oktober 2009 jederzeit freizugänglich abgerufen werden. Das Parlamentsfernsehen wurde ursprünglich auf Beschluss des Ältestenrats vom 19. Juni 1991 als weiteres Informationsmittel mit dem Umzug von Bonn nach Berlin geschaffen, insbesondere um der begrenzten Kapazitäten auf den Zuschauertribünen entgegenzuwirken und dadurch einer größeren Anzahl an Menschen, das Verfolgen der Plenardebatten zu ermöglichen.<sup>409</sup>

In der Mediathek finden sich zudem auch Interviews, Reportagen und die Aufzeichnungen von Sonderveranstaltungen, wie Gedenkfeiern, Konferenzen oder Diskussionsrunden. Die vom Referat Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages verantworteten Interviews werden z. B. mit dem Wehrbeauftragten des Bundestages oder auch mit Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen) in seiner Funktion als Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur geführt. Anlass dieser Interviews scheinen in der Regel aktuelle politische Entwicklungen zu sein, wie beispielsweise beim Interview mit dem Wehrbeauftragten die Vorstellung seines Jahresberichts oder bei Cem Özdemir der „schleppende“ Ausbau des Breitbandinternets.<sup>410</sup>

Die Reportagen und übertragene Sonderveranstaltungen befassen sich größtenteils mit besonderen Ereignissen, die in der Regel zumindest einen gewissen Bezug zum Bundestag aufweisen, wie beispielsweise die Überreichung des Bilder-Zyklus „Birkenau“ durch Gerhard Richter an den Bundestag (Reportage) oder die Übertragung der Aussprache in der Assemblée nationale zum 55. Jahrestag des Elysée-Vertrags (Sonderveranstaltung).<sup>411</sup>

---

<sup>407</sup> Siehe für den Abschnitt: „Information und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages“, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Stand August 2010), abrufbar unter <https://www.btg-bestellservice.de/index.php?sid=5d9ab4b2dbfe27c45096ea7cb6288192&navi=1&subnavi=79&anr=20083000> (12.05.2018); siehe hierzu auch: <https://www.btg-bestellservice.de/> (30.03.2017).

<sup>408</sup> <http://www.bundestag.de/parlamentsfernsehen> (10.05.2018).

<sup>409</sup> Siehe <http://www.bundestag.de/mediathek> (10.05.2018); Das Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kap. 20.3 (Stand: 31.3.2010), abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/blob/272970/3c325787519c7a3741fe573e0c440c93/kapitel\\_20\\_03\\_parlamentsfernsehen\\_des\\_deutschen\\_bundestages-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/272970/3c325787519c7a3741fe573e0c440c93/kapitel_20_03_parlamentsfernsehen_des_deutschen_bundestages-pdf-data.pdf) (18.05.2018). Der Beschlüsse des Ältestenrats werden vom Bundestag nicht veröffentlicht.

<sup>410</sup> <http://www.bundestag.de/mediathek> (10.05.2018).

<sup>411</sup> <http://www.bundestag.de/mediathek> (10.05.2018).

Ähnliches gilt für das sog. Bundestags-ABC, das sich ebenfalls in der Mediathek des Bundestages finden lässt. Mit (kurzen) Videos erklärt der Bundestag, wie einzelne Aspekte im und um den Bundestag funktionieren und ablaufen, so z. B. die Fragestunde im Bundestag oder was der Hauptausschuss des Bundestages macht.<sup>412</sup>

Weiterhin veröffentlicht der Bundestag seine Tagesordnungen, die Drucksachen des Bundestages sowie die Protokolle der Plenar- und Ausschusssitzungen und teilweise auch Fachinformationen und Analysen auf der Internetseite des Bundestages,<sup>413</sup> auch wenn diese nur im weiteren Sinne zur Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zu zählen sind.

Zuletzt ist grundsätzlich auch die komplette Internetpräsenz des Bundestages als Teil der „Öffentlichkeitsarbeit“ des Bundestages zu betrachten, jedenfalls soweit diese zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit genutzt wird.<sup>414</sup> Twitter, Facebook oder andere „moderne“ Kommunikationsmittel nutzt der Bundestag derzeit zwar nicht, würden aber ebenfalls und wie die vom Bundestag entwickelte und veröffentlichte App „Deutscher Bundestag“<sup>415</sup> als Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zu gelten haben.

### **3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit**

Fraglich bleibt damit jedoch, ob und inwieweit der Bundestag zu einer Öffentlichkeitsarbeit verpflichtet bzw. berechtigt ist. Als Ausgangspunkt zur Bestimmung einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit kann auch hier zunächst auf die Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit zur Ermöglichung und Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zurückgegriffen werden.<sup>416</sup> Es konnte bereits festgestellt werden, dass der Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG dazu verpflichtet ist, eine Informationslage zu schaffen (nach der hier vertretenen Definition ist die Schaffung einer Informationslage als Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zu verstehen), die eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes gewährleistet. Insofern ist der Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG jedenfalls zur Veröffentlichung der Tagesordnungen, der Vorlagen bzw. Verhandlungsgegenstände als Drucksachen und der Protokolle der Sitzungen sowie zu einer

---

<sup>412</sup> <http://www.bundestag.de/mediathek> (10.05.2018).

<sup>413</sup> Im Internet sind diese Dokumente unter <http://www.bundestag.de/dokumente> (30.03.2017) für jedermann frei zugänglich.

<sup>414</sup> So insbesondere über [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) (30.03.2017).

<sup>415</sup> Siehe <http://www.bundestag.de/parlamentsfernsehen?url=L3R2&mod=mod442326> (30.03.2017).

<sup>416</sup> Siehe B IV; kritisch zur Herleitung aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG: *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 35 ff.; vgl. zur „verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Regierung zur Öffentlichkeitsarbeit“ *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, 125 ff.



Liveübertragung der Sitzungen des Bundestages und ggf. seiner Ausschüsse verfassungsrechtlich nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet ist.<sup>417</sup>

Folglich steht dem Bundestag unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG jedenfalls grundsätzlich insoweit das Recht auf Öffentlichkeitsarbeit zu, wie diese den Zwecken einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes dient.<sup>418</sup> Dem Bundestag ist es insoweit aufgegeben, eine möglichst umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zu ermöglichen, was ein Recht zur Öffentlichkeitsarbeit notwendigerweise mitumfasst. Auch das Bundesverfassungsgericht leitet die Berechtigung (und ggf. auch Verpflichtung) des Bundestages zur Öffentlichkeitsarbeit in ähnlicher Weise her (u. a. unter Bezugnahme auf die Teilhaberechte des Volkes), auch wenn es dies nicht primär auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG stützt: „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf – unbeschadet sachlicher Differenzen in Einzelfragen – eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. Dieser Grundkonsens wird von dem Bewusstsein der Bürger getragen, dass der vom Grundgesetz verfasste Staat dem einzelnen im Gegensatz zu totalitär verfassten Staaten einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten wie im öffentlichen Bereich offenhält und gewährleistet. Diesen Grundkonsens lebendig zu erhalten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt, dass Regierung und gesetzgebende Körperschaften – bezogen auf ihre Organtätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern (BVerfGE 20, 56 [100]). Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. Auch dazu vermag staatliche Öffentlichkeitsarbeit einen wesentlichen Beitrag zu leisten.“<sup>419</sup>

Unter Berücksichtigung der Öffentlichkeitsfunktion gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist der Bundestag folglich verfassungsrechtlich zur Öffentlichkeitsarbeit zumindest grundsätzlich insoweit berechtigt, wie dies einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes dient. Begreift man damit die Öffentlichkeitsarbeit als Teil der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG, so steht die konkrete Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit des

---

<sup>417</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich C I.

<sup>418</sup> Vgl. auch *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: Mai 2013, Band IV, Art. 42 Rn. 46a; *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 30 f.

<sup>419</sup> BVerfGE 44, 125, 147 f.

Bundestages, wie auch die sonstige Ausgestaltung der Parlamentsöffentlichkeit, wiederum im weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages.<sup>420</sup> Insoweit steht es im weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraums des Bundestages zu entscheiden, worüber und wie er mit der Öffentlichkeit kommuniziert. Grundsätzlich ist er hierbei auch nicht an traditionelle Kommunikationsmittel, wie beispielsweise Druckerzeugnisse, gebunden, sondern ist prinzipiell frei darin zu entscheiden, ob er Printmedien (Informationsbroschüren, Zeitschriften etc.), Rundfunk (Radio und Fernsehen), Telemedien (Tele-, Medien- und Internetdienste) oder auch moderne Kommunikationstechniken, wie Chats, Twitter oder Facebook, zur Öffentlichkeitsarbeit verwendet.<sup>421</sup>

Die Grenze einer zulässigen, sich auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG stützenden Öffentlichkeitsarbeit ist insoweit funktional und damit erst dort zu ziehen, wo die Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr dem Zweck einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation dient.<sup>422</sup> Eine solche fehlende Zweckbindung kann jedenfalls immer dann angenommen werden, wenn die konkrete Öffentlichkeitsarbeit entweder keinerlei oder nur noch minimalen Bezug zur Organtätigkeit des Bundestages aufweist oder nicht mehr der sachgerechten, objektiv gehaltenen Information des Volkes, sondern der parteigreifenden Einwirkung auf das Volk (Propaganda, unzulässige (Wahl-)Werbung) dient.<sup>423</sup> Die Begrenzung einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit auf die Organtätigkeit und damit den (unmittelbaren) Funktionsbereich des Bundestages ergibt sich daraus, dass der Bundestag inhärent aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nur in Bezug auf sein Tätigkeitsfeld bzw. im Rahmen seiner Organkompetenzen zur Öffentlichkeitsarbeit berechtigt sein kann und damit jedenfalls insofern nicht zur Öffentlichkeitsarbeit befugt ist, wie dies kompetenzrechtlich beispielsweise Ländersache gemäß Art. 30, 70 GG ist oder in die alleinige Zuständigkeit von Exekutive oder Judikative (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) fällt.<sup>424</sup> Die Begrenzung auf eine sachgerechte, objektiv gehaltene Information ergibt sich wiederum daraus, dass zum einen der Bundestag als Staatsorgan (im Gegensatz beispielsweise zu den Parteien) zur Neutralität im Sinne des Grundsatzes der (Wahl-)Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG)<sup>425</sup> verpflichtet ist und zum anderen nur dann von einer zweckdienlichen Information in Bezug auf eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation gesprochen werden kann, wenn die Informationen objektiv und sachgerecht gehalten sind.

---

<sup>420</sup> Siehe hierzu bereits ausführlich B II 3 sowie C I.

<sup>421</sup> Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, <sup>14</sup>2018, Art. 42 Rn. 25 f.; Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 40 ff.

<sup>422</sup> So auch Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 40 ff.

<sup>423</sup> So auch BVerfGE 44, 125, 148 ff.; 63, 230 Rn. 52 ff.; VerfGH Rh-Pf, NVwZ 2007, 200 ff.

<sup>424</sup> So auch BVerfGE 44, 125, 149; Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, S. 57.

Insoweit wäre der Bundestag auch nicht im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu einem Kommunikationsverhalten zur Gefahrenabwehr (Warnungen, Empfehlungen etc.) berechtigt, auch wenn diese Form der Kommunikation nach obiger Definition als Öffentlichkeitsarbeit gelten hätte: *dass*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, S. 28.

<sup>425</sup> Vgl. hierzu BVerfGE 44, 125, 144 ff., insb. 149 ff.

(Unzulässige) Wahlwerbung und insbesondere Propaganda verstoßen dagegen gegen den Grundsatz der (Wahl-)Chancengleichheit bzw. gegen das Gebot der staatlichen Neutralität gemäß Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG und sind zudem nicht dazu geeignet, eine effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes zu ermöglichen.<sup>426</sup>

Nach alledem kann es nicht überzeugen, wenn die Ausstrahlung des Parlamentsfernsehens unter Verweis auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen wird.<sup>427</sup> Hierbei wird argumentiert, dass zum einen die Kompetenz für ein Parlamentsfernsehen nicht beim Bund, sondern bei den Ländern läge, und zum anderen, dass das Betreiben eines Parlamentsfernsehens durch den Bundestag gegen das Gebot der Staatsferne von Rundfunk gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verstieße.<sup>428</sup>

Zwar ist es zutreffend, dass das vom Bundestag betriebene Parlamentsfernsehen via Kabel, Satellit und Internet die Tatbestandsmerkmale des Rundfunks im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfüllt, da es sich hierbei um eine Veranstaltung bzw. Verbreitung von akustischen und visuellen Darbietungen (Plenardebatte, Interviews etc.) für die Allgemeinheit bzw. einen unbestimmten Personenkreis mit Hilfe raumzeitlich distanzüberwindender drahtlos oder kabelgebunden verbreiteter elektromagnetischer Schwingungen handelt.<sup>429</sup> Auch ist es zutreffend, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgelegt hat, dass der Staat und seine Organe (und damit auch der Bundestag) nicht als (beherrschender) Rundfunkbetreiber auftreten dürfen.<sup>430</sup> Ebenso kann nicht bestritten werden, dass kompetenzrechtlich Rundfunk gemäß Art. 30, 70 GG Ländersache ist.

Hierbei wird jedoch nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Ausstrahlung des Parlamentsfernsehens zwar die Tatbestandsmerkmale von Rundfunk im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfüllt, jedoch verfassungsrechtlich nicht als Rundfunk, sondern als zulässige Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zu werten ist und demnach nicht Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, sondern Art. 42 Abs. 1 und 3 GG Maßstab für die Zulässigkeit des Parlamentsfernsehens des Deutschen Bundestages ist.<sup>431</sup> Erst dort, wo nach Maßgabe von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht mehr von einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit in Form von Rundfunk gesprochen werden kann, wäre das Parlamentsfernsehen nicht als zulässige Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages, sondern als (unzulässiges) Betreiben von Rundfunk im Sinne

---

<sup>426</sup> BVerfGE 44, 125, 149 ff.; hierzu ausführlich auch *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 57 ff.

<sup>427</sup> So wenig überzeugend *Görllich/Laier*, ZUM 2008, 475 ff.; a. A. *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008.

<sup>428</sup> *Görllich/Laier*, ZUM 2008, 475, 478 ff.

<sup>429</sup> So ebenfalls *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 40 ff.; siehe für die Tatbestandsmerkmale von Rundfunk im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 73. 2013, Band I, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 99.

<sup>430</sup> BVerfGE 12, 205, 263; 83, 238, 330; 90, 60, 88, 121, 30, 52.

<sup>431</sup> *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 52 ff.

des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu werten.<sup>432</sup> Insofern ist nochmals festzustellen, dass Art. 42 Abs. 1 und 3 GG den Bundestag dazu berechtigt und teilweise auch verpflichtet, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Hierbei ist der Bundestag grundsätzlich auch frei in der Wahl seines Kommunikationsmittels. Insoweit umfasst Art. 42 Abs. 1 und 3 GG und das sich hieraus abzuleitende Recht des Bundestages auf Öffentlichkeitsarbeit auch das Betreiben eines Parlamentsfernsehens, soweit das Parlamentsfernsehen jedenfalls im (unmittelbaren bzw. hinreichenden) Zusammenhang zur Organtätigkeit des Bundestages steht und auf eine umfassende und effektive Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes mittels objektiver und sachgerechter Information abzielt. Die Frage, ob Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages in Form von Rundfunk verfassungsrechtlich zulässig ist, ist folglich zunächst und in erster Linie an Art. 42 Abs. 1 und 3 GG und nicht an Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu messen.<sup>433</sup> Erst dort, wo die Öffentlichkeitsarbeit in Form des Rundfunks nicht mehr nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zulässig ist, also nicht mehr (streng) organbezogen, sachgerecht, informationsgerichtet und unparteiisch erfolgt, greift Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und damit der Grundsatz der Staatsferne des Rundfunks.<sup>434</sup>

#### ***4. Subsumtion und Zusammenfassung***

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass die derzeitige Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls grundsätzlich nicht zu beanstanden ist, da sie einen ausreichenden Bezug zur Arbeit des Bundestages aufweist, zudem grundsätzlich sachgerecht informiert und eine unzulässige (Wahl-)Werbung bzw. Propaganda unterlässt. Gleichwohl muss angemerkt werden, dass der Bundestag nur in Bezug auf seine Aufgaben und Tätigkeiten und unter Beachtung einer objektiven, sachgerechten und unparteiischen Information zur Öffentlichkeitsarbeit (unabhängig von ihrer Form) berechtigt ist. Insofern sind jedenfalls Dokumentationen im und über den Bundestag, Interviews und Diskussionsrunden mit Abgeordneten des Bundestages nur insoweit gestattet, wie zum einen ein unmittelbarer Bezug zur Organtätigkeit des Bundestages gegeben ist und zum anderen die Darstellung von einer sachgerechten und objektiven Information nicht in eine parteiübergreifende Werbung oder Propaganda kippt und damit gegen das Neutralitätsgebot nach Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG verstößt.

Insbesondere Interviews mit einzelnen Abgeordneten oder Portraits einzelner Abgeordneter sind unter Berücksichtigung einer zu wahrenen Chancengleichheit gemäß Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG nur in engen Grenzen zulässig, soll nicht die Schwelle von einer sachgerechten Information zur parteilichen Werbung überschritten werden. Insofern ist es nicht unproblematisch, wenn über einzelne Abgeordnete wie z. B. Bärbel Höhn (Bündnis 90/Die Grünen) Portraits in der Mediathek veröffentlicht

---

<sup>432</sup> Dass., Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, S. 53.

<sup>433</sup> Vgl. hierzu auch ausführlich dass., Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 50 ff.

<sup>434</sup> Dass., Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, 53 f.

werden.<sup>435</sup> Dies mag im vorliegenden (Einzel-)Fall (noch) zulässig sein, insbesondere da Bärbel Höhn aus dem Bundestag ausscheidet und somit nicht mehr zur Wahl steht und scheinbar im Übrigen allen ausscheidenden Abgeordneten ein Portrait gewidmet wird, gleichwohl ist hierbei grundsätzlich zwingend die Chancengleichheit aller Abgeordneten (sowie aller Wahlkandidaten) gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG hinreichend Rechnung zu tragen.

Auch die in der Mediathek veröffentlichten Interviews mit Ausschussvorsitzenden zu aktuellen Themen sind nur so lange zulässig, wie der Schwerpunkt erkennbar und eindeutig auf der Verbreitung von objektiven und sachgerechten Informationen liegt und die Grenze zur Wahlwerbung nicht überschritten wird.<sup>436</sup>

Nach den gleichen Grundsätzen wäre im Übrigen auch der Einsatz moderner Kommunikationsmittel, wie Facebook, Twitter etc., zu bewerten. Auch hier kommt es primär nicht auf die Form der Kommunikation vom Bundestag zur Öffentlichkeit an, sondern es gilt zuvorderst zu fragen, ob und inwieweit ein Bezug zu den Aufgaben und Funktionen des Bundestages gewahrt bleibt und ob der mittels moderner Kommunikationsmittel verbreitete Inhalt eine objektive, sachgerechte und nicht parteiische Information mit dem Ziel einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes enthält. Insofern ließe sich jedenfalls der Einsatz von Facebook und Twitter zur (weiteren) Bekanntmachung beispielsweise der Tagesordnung des Bundestages unter Berufung auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG verfassungsrechtlich rechtfertigen.

---

<sup>435</sup> <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw09-wege-politik-hoehn/495356> (04.04.2017); vgl. auch das Interview mit Norbert Lammert (CDU): <https://dbtg.tv/cvid/7154220> (10.05.3028).

<sup>436</sup> Vgl. neben dem bereits oben dargestellten Interview mit Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen) bspw. auch das Interview mit Bärbel Höhn (Bündnis 90/Die Grünen), Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, zu dem Problem der stetig steigenden Luftverschmutzung in den Ballungszentren, abrufbar unter <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw11-interview-hoehn/497272> (04.04.2017).

## **D. Zusammenfassung der Ergebnisse und rechtspolitischer Ausblick**

Zu Beginn dieser Arbeit wurde gefragt, was das Grundgesetz und insbesondere Art. 42 Abs. 1 und 3 GG für Antworten auf einen Ruf nach größerer Öffentlichkeit und Transparenz zu bieten hat. Die Antwort dürfte zumindest verhalten positiv ausfallen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit kann Art. 42 Abs. 1 und 3 GG jedenfalls kaum als nachrangig zu beachtende Verfahrensvorschrift verstanden werden, sondern ist vielmehr als wesentliche Voraussetzung zur effektiven Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität zu qualifizieren. Insofern umfasst die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages nicht nur eine allgemeine Zugänglichkeit zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages, sondern verlangt darüber hinaus auch eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Verhandlungen. Auch der Forderung nach der Möglichkeit einer umfassenden Beratung der verschiedenen Verhandlungsgegenstände sowie eine Einbeziehung, Artikulation und Darstellung der heterogenen Interessen des Volkes kann unter Berufung auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG Nachdruck verliehen werden. Auf der anderen Seite kann Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht als Allheilmittel für jedweden Ruf nach Öffentlichkeit und insbesondere Transparenz dienen. Weder kann Art. 42 Abs. 1 und 3 GG garantieren, dass auch tatsächlich eine umfassende Beratung und Einbeziehung der Interessen und Bedürfnisse des Volkes gelingt, noch kann die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages dazu dienen, verfassungsrechtlich eine umfassende Transparenz aller Entscheidungsprozesse herbeizuführen. Im Ergebnis bietet die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zwar durchaus einen nicht zu unterschätzenden Anknüpfungspunkt für Forderungen nach Öffentlichkeit, zugleich ist jedoch auch festzustellen, dass Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zwar gewisse (Minimal-)Anforderungen verfassungsrechtlich absichern kann, am Ende jedoch das Maß an erwünschter Öffentlichkeit und Transparenz nicht mittels des Verfassungsrechts, sondern im Wege der politischen Diskussion und Auseinandersetzung (vermittelt durch die Presse) gefunden werden muss.

Zu dieser Schlussfolgerung gelangt die vorliegende Arbeit, indem sich zunächst ausgehend von den ideen- und geistesgeschichtlichen Wurzeln parlamentarischer Öffentlichkeit sowie unter Berücksichtigung des demokratischen Regierungssystems des Grundgesetzes und der Begriffe von „öffentlich“ und „Öffentlichkeit“ in einem staatsrechtlichen Sinne der Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG verfassungsdogmatisch bzw. verfassungstheoretisch angenähert worden ist.<sup>1</sup> Wesentliche Funktion der Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages ist die Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes liegt und trägt damit wesentlich zur Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränität bei.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe B.

<sup>2</sup> Siehe B IV.

Die Parlamentsöffentlichkeit soll den einzelnen Staatsbürger (regelmäßig vermittelt durch die Presse) in die Lage versetzen, umfassend und effektiv mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte auf die vom Bundestag ausgehende Staatsgewalt einwirken zu können. Hierbei muss die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als verfassungsrechtlich garantierte Institution verstanden werden, die den Bürger meist vermittelt durch die Presse und mittels der öffentlichen Zugänglichkeit zur im Bundestag ausgeübten Staatsgewalt mit solchen Informationen versorgen soll, die für eine umfassende und effektive Ausübung der Teilhabe- und Kontrollrechte des Volkes erforderlich sind. Hierbei kommt insbesondere der Presse ein für die tatsächliche Verwirklichung der Parlamentsöffentlichkeit wesentliche Vermittlungsfunktion zu.<sup>3</sup>

Weiterhin fungiert die Parlamentsöffentlichkeit in ihrer Repräsentationsfunktion dazu, dass die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse des Volkes in die Staatswillensbildung einbezogen, artikuliert und dargestellt werden können. Im Wege eines durch Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ermöglichten responsiven Rückkoppelungs- und Kommunikationsprozesses zwischen Volk und den Abgeordneten sollen die Abgeordneten des Bundestages zu einem responsiven Verhalten gegenüber den Interessen und Bedürfnissen des Volkes angehalten werden.<sup>4</sup>

Auf dieser grundgesetzlichen Funktionsbestimmung der Parlamentsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz aufbauend, wurde sich der Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zugewandt. Hierbei wurde die Parlamentsöffentlichkeit des Deutschen Bundestages anhand der sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Begrifflichkeiten „Bundestag“ sowie „öffentlich verhandeln“ verfassungsrechtlich näher bestimmt und anhand der neueren Parlamentspraxis untersucht.<sup>5</sup>

Unter „Bundestag“ im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist grundsätzlich nur das Plenum und nicht die Ausschüsse des Deutschen Bundestages zu verstehen.<sup>6</sup> Folglich findet Art. 42 Abs. 1 und 3 GG grundsätzlich auch keine Anwendung auf die gemäß § 69 Abs. 1 GOBT nichtöffentlichen Ausschussberatungen, vielmehr steht die Entscheidung über die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen im Ermessens- und Gestaltungsspielraum des Bundestages. Auch unter Berücksichtigung der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit zur Realisierung des Prinzips der Volkssouveränität konnte in Bezug auf die für das Plenum vorbereitend tätig werdenden Ausschüsse nichts Gegenteiliges gefordert werden, da auch bei Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen aufgrund des Wechselspiels zwischen öffentlichen Lesungen im Plenum und nichtöffentlichen Ausschussberatungen eine umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes weiterhin in hinreichender Weise sichergestellt ist.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Siehe B IV 1 a sowie B IV 1 b.

<sup>4</sup> Siehe B IV 1 c.

<sup>5</sup> Siehe C.

<sup>6</sup> Siehe C I 1.

<sup>7</sup> Siehe C I 1 a.



Anders sieht dies dagegen aus, wenn die Ausschüsse nicht vorbereitend, sondern im Rahmen des Selbstbefassungsrechts gemäß § 62 Abs. 1 S. 3 GOBT stellvertretend, selbstständig und abschließend für den Bundestag Staatsgewalt ausüben. In diesen Fällen fehlt es an dem erforderlichen Wechselspiel zwischen öffentlichen Lesungen im Plenum und nichtöffentlichen Ausschussberatungen, was zur Folge hat, dass Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zur Sicherstellung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes entweder unmittelbar oder zumindest analog immer dann Anwendung finden muss, wenn die Ausschüsse im Rahmen des Selbstbefassungsrechts anstelle des Plenums tätig werden. Insofern konnte aufgezeigt werden, dass die derzeitige Parlamentspraxis den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen nicht hinreichend gerecht wird.<sup>8</sup>

Gleiches konnte auch für den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 2 EUZBBG i.V.m. Art. 23 und 45 GG) und alle anderen planarersetzenden Ausschüsse festgestellt werden. Insoweit wurde ausgeführt, dass die Ausschüsse, soweit sie planarersetzend tätig werden, zwingend die Öffentlichkeit der Ausschussberatungen herzustellen haben.<sup>9</sup>

Das Öffentlichkeitsgebot aus Art. 44 Abs. 1 GG für parlamentarische Untersuchungsausschüsse gilt (nur) für die Beweiserhebung und erstreckt sich nicht auf Beratung und Beschlussfassung. Mit dem sich aus Art. 44 Abs. 1 GG abzuleitenden Öffentlichkeitsgrundsatz ist es hingegen nicht vereinbar, dass die Beweiserhebung zwar in öffentlicher Sitzung erfolgt, Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen dagegen grundsätzlich nicht zulässig sind (§ 13 Abs. 1 PUAG). Angesichts der erheblichen Bedeutung der Öffentlichkeit ist vielmehr zu fordern, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis umzukehren ist, sodass grundsätzlich Ton- und Bildübertragung zulässig sind.<sup>10</sup>

Von der Begrifflichkeit „Bundestag“ wurde dann zur „öffentlichen Verhandlung des Bundestages“ übergegangen.<sup>11</sup>

Ausgehend vom Prinzip der Volkssouveränität sowie der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit wurde auf das nach Art. 42 Abs. 1 und 3 GG relevante Publikum geschlossen und dargelegt, dass der Bundestag nicht gegenüber jedermann, sondern nur gegenüber dem deutschen Staatsvolk öffentlich verhandeln muss.<sup>12</sup>

Zudem wurde dargelegt, dass angesichts der für die Demokratie unabdingbaren Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Presse und insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass der einzelne Bürger in der heutigen, arbeitsteiligen Gesellschaft grundsätzlich nicht in der Lage ist, fortlaufend alle Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu verfolgen, der Presse eine besondere Vermittlungsrolle zukommt, was es angemessen erscheinen lässt, die Presse ebenfalls zu den verfassungsrechtlich zu

---

<sup>8</sup> Siehe C I 1 b.

<sup>9</sup> Siehe C I 1 c.

<sup>10</sup> Siehe C I 1 d.

<sup>11</sup> Siehe C I 2.

<sup>12</sup> Siehe C I 2 a.

berücksichtigenden Adressaten im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zu zählen. Als relevanter Adressat der Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG hat damit zum einen die Gesamtheit aller deutschen Staatsbürger und zum anderen eine darauf aufbauende gesellschaftliche Öffentlichkeit, die insbesondere durch die Presse repräsentiert wird, zu gelten.<sup>13</sup>

Im Anschluss wurde der Frage nachgegangen, wann der Bundestag im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG öffentlich verhandelt bzw. wann die Verhandlungen des Bundestages dem Volk gegenüber allgemein und frei zugänglich sind.<sup>14</sup> Hierbei wurde die Parlamentsöffentlichkeit zunächst nur im (formellen) Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit untersucht. Ausgehend von einem weiten Verhandlungs- und Sitzungsbegriff<sup>15</sup> konnte herausgearbeitet werden, dass der Bundestag dem deutschen Staatsvolk sowie der Presse als relevantes Publikum einen allgemeinen, freien und auch tatsächlichen Zugang zu seinen Verhandlungen ermöglichen muss, was insbesondere die Schaffung einer Besuchertribüne voraussetzt. Zugangsbeschränkungen, wie beispielsweise die Vergabe von (kostenlosen) Eintrittskarten, sind nur aus Kapazitätsgründen zulässig und erfordern eine formelle Chancengleichheit jedes Bürgers auf Zugang. Dies bedingt zugleich, dass in Fällen von Verteilkonflikten aufgrund begrenzter Kapazitäten vorrangig deutschen Staatsbürgern sowie der Presse Zugang zu gewähren ist. Insofern ist der Bundestag verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, deutschen Staatsbürgern bevorzugt vor ausländischen Staatsbürgern Zugang zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu gewähren.<sup>16</sup>

Weiterhin konnte aufgezeigt werden, dass die derzeitige Parlamentspraxis diesen Anforderungen nicht vollumfänglich gerecht wird. Hierbei ist es mit Art. 42 Abs. 1 GG nicht vereinbar, dass der Bundestag dem einzelnen Staatsbürger einen Besuch einer Plenardebatte nur mit einer Anmeldefrist von ca. ein bis zwei Monaten ermöglicht und den Besuch auf ca. eine Stunde beschränkt. Mit Blick auf eine durch Art. 42 Abs. 1 GG zu gewährleistende Möglichkeit einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes ist es vielmehr dem Bundestag aufgegeben, ein nicht ganz unerhebliches Kontingent an Karten erst am Tag der Verhandlung oder zumindest erst nach Veröffentlichung der Tagesordnung zu vergeben. Zudem ist die Begrenzung auf eine Stunde nicht hinnehmbar, da in einem solchen Fall eine auf einen konkreten Verhandlungsgegenstand gerichtete Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation nicht sichergestellt wäre. Dem Bürger ist daher zumindest zu gestatten, der jeweiligen Plenardebatte von Anfang bis Ende beiwohnen zu können.<sup>17</sup>

Hieran anknüpfend wurde dargelegt, dass angesichts nur begrenzter Kapazität auf der Zuschauertribüne Art. 42 Abs. 1 GG dahingehend auszulegen ist, dass der Bundestag nicht nur

---

<sup>13</sup> Siehe C I 2 a.

<sup>14</sup> Siehe C I 2 b.

<sup>15</sup> Siehe C I 2 b aa 1.

<sup>16</sup> Siehe C I 2 b aa 2.

<sup>17</sup> Siehe C I 2 b aa 2.

verpflichtet ist, Besuchern vor Ort Zutritt zu seinen Sitzungen zu gewähren, sondern zugleich auch verpflichtet ist, seine Verhandlungen live im Internet oder auf einem vergleichbaren Wege zu übertragen. Begründet wurde dies damit, dass nur dann von einer umfassend verwirklichten Parlamentsöffentlichkeit gesprochen werden kann, wenn die Verhandlungen des Bundestages dem Volk auch per Liveübertragung zugänglich sind. Einschränkend wurde jedoch auch dargelegt, dass die Liveübertragung in Bezug auf die unmittelbare Zugänglichkeit vor Ort nur ergänzend und nicht ersetzend wirken kann, da die Liveübertragung nicht im gleichen Maße wie der Besuch vor Ort geeignet ist, Manipulationen vorzubeugen.<sup>18</sup>

Anschließend wurde auf mögliche subjektive Zugangsrechte des Bürgers und der Presse eingegangen. Subjektiven Zugangsrechte wurden jedoch unter Verweis auf den objektiv-rechtlichen Gehalt von Art. 42 Abs. 1 GG im Ergebnis abgelehnt. Auch unter Berücksichtigung von Art. 5 Abs. 1 GG oder Art. 38 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 42 Abs. 1 GG) konnte ein subjektives Zugangsrecht des Bürgers oder der Presse nicht begründet werden. Angesichts der für die freiheitliche Demokratie unabdingbare, sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Vermittlungs- und Kontrollfunktion des Bundestages erschien es jedoch angemessen, im Falle von Verteilungskonflikten der Presse gegenüber dem einzelnen Staatsbürgern sowie sonstigen Gästen ein bevorzugtes Zugangsrecht zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages zu gewähren.<sup>19</sup>

Zum Abschluss der Ausführungen zur Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit des Bundestages wurde der Frage nachgegangen, ob und unter welchen Bedingungen der Bundestagspräsident einzelne (störende) Zuschauer von den Verhandlungen ausschließen kann. Hierbei wurde dargelegt, dass der Ausschluss eines deutschen Staatsbürgers nur aufgrund eines (entgegenstehenden) Rechtsgutes von Verfassungsrang, insbesondere zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG), unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig ist. Insofern stehen dem Bundestagspräsidenten Hausrecht sowie Polizeigewalt nur zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages oder zur Wahrung eines anderen Rechtsguts von Verfassungsrang zu. Die „Würde“ oder der „Anstand des Hauses“ stellen insoweit grundsätzlich keine hinreichenden Gründe für einen Ausschluss dar, wenn das anstößige Verhalten nicht zugleich auch eine Beeinträchtigung beispielsweise der Funktionsfähigkeit des Bundestages darstellt. Störendes Verhalten, wie z.B. Beifall oder Unmutsbekundungen, sind jedoch grundsätzlich geeignet, einen Ausschluss zu rechtfertigen; das Tragen religiöser Kleidung dürfte dagegen grundsätzlich einen Ausschluss nicht rechtfertigen. Ein genereller Ausschluss aller Zuschauer ist unter Berufung auf

---

<sup>18</sup> Siehe C I 2 b aa (3).

<sup>19</sup> Siehe C I 2 b aa (4) sowie C I 2 b aa (5).

Hausrecht und Polizeigewalt ebenfalls nicht zulässig bzw. nur so lange zulässig, wie dies erforderlich ist, um die Ordnung wiederherzustellen.<sup>20</sup>

Von der (unmittelbaren) Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit ist auf die (mittelbare) Berichterstattungsöffentlichkeit übergegangen worden. Die Berichterstattungsöffentlichkeit ist als das notwendige und ergänzende Gegenstück zur Verhandlungs- und Sitzungsöffentlichkeit zu verstehen.<sup>21</sup> Insoweit verlangt Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zur Ermöglichung einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes, dass der Bundestag nicht nur die unmittelbare Verhandlungsöffentlichkeit gewährleistet, sondern zudem eine (mittelbare) amtliche Berichterstattung vorhält, die es dem Bürger ermöglicht, auch nachträglich die Verhandlungen des Bundestages vollumfänglich nachzuvollziehen. Indem der Bundestag die amtlichen Protokolle gemäß § 120 GOBT sowie die stenographischen Berichte der Verhandlungen gemäß § 116 GOBT veröffentlicht, wird der Bundestag seiner amtlichen Berichterstattungspflicht hinreichend gerecht. Im Übrigen steht es dem Bundestag frei, ob er die Bild- und Tonaufnahmen der Verhandlungen auch in seiner Mediathek öffentlich zugänglich machen will. Verfassungsrechtlich ist er hierzu nicht verpflichtet.<sup>22</sup>

Zuletzt hat der Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG auch eine nichtamtliche Berichterstattung (auch in Form einer eigenen Fernsehübertragung) durch die Presse zu ermöglichen, wobei es grundsätzlich zulässig ist, wenn der Bundestag dies von einer (grundsätzlich zu gewährenden) Genehmigung abhängig macht und den Berichterstattungsort auf die Pressetribüne beschränkt.<sup>23</sup>

An die formelle Parlamentsöffentlichkeit schloss sich eine Untersuchung der materiellen Parlamentsöffentlichkeit an. Hierbei wurde aufgezeigt, dass die Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht nur (rein) verfahrensrechtlich im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit verstanden werden kann, sondern darüber hinaus nur dann ihrer Funktion als verfassungsrechtliche Institution zur Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation gerecht wird, wenn sie auch eine materielle Komponente im Sinne einer hinreichenden Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit aufweist. Hieraus ergab sich zunächst, dass der Bundestag alle zum Verständnis des jeweiligen Verhandlungsgegenstandes sowie der jeweiligen Verhandlung erforderlichen Informationen in verständlicher und nachvollziehbarer Weise öffentlich zugänglich machen muss. Weiterhin müssen die Verhandlungen des Bundestages so gestaltet sein, dass sie für den zuschauenden Bürger hinreichend verständlich und nachvollziehbar sind. Schließlich ist es erforderlich, dass Zeitpunkt und Gegenstand der Verhandlungen des Bundestages rechtzeitig öffentlich bekannt gemacht werden. Insoweit ist der Bundestag verpflichtet, seine Tagesordnung

---

<sup>20</sup> Siehe C I 2 b aa (6).

<sup>21</sup> Siehe C I 2 b bb.

<sup>22</sup> Siehe C I 2 b bb (1).

<sup>23</sup> Siehe C I 2 b bb (2).

sowie die Verhandlungsgegenstände in Form der Drucksachen vor Beginn der jeweiligen Sitzung so rechtzeitig zu veröffentlichen, dass der Bürger (vermittelt durch die Presse) die Möglichkeit hat, sich vorab über den Verhandlungsgegenstand ausreichend zu informieren, sich hierüber eine Meinung zu bilden, diese zu artikulieren und auf dieser Grundlage auf die Staatsgewalt einzuwirken. Der Maßstab für die Beurteilung einer hinreichend zu gewährleistenden Vorlaufzeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit ist hierbei in Anlehnung an die Wesentlichkeitsrechtsprechung grundsätzlich unter Berücksichtigung der Bedeutung, Tragweite und Komplexität des konkreten Verhandlungsgegenstandes zu bestimmen, wobei zugleich die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Bundestages zu berücksichtigen ist.<sup>24</sup>

Sodann konnte dargelegt werden, dass sowohl die als Drucksachen veröffentlichten Verhandlungsgegenstände als auch die Verhandlungen des Deutschen Bundestages grundsätzlich in hinreichender Weise verständlich und nachvollziehbar sind.<sup>25</sup>

In zeitlicher Hinsicht genügt die derzeitige Parlamentspraxis den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen an eine materielle Parlamentsöffentlichkeit dagegen nur zum Teil.<sup>26</sup> Zur Wahrung einer hinreichenden Vorbereitungszeit und damit einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit sind Gesetzentwürfe sowie vergleichbare eigenständige Vorlagen grundsätzlich in Analogie zur Verteilfrist gemäß § 78 Abs. 5 GOBT mit einer Vorlaufzeit von zumindest drei Tagen auf die Tagesordnung zu setzen. Unselbstständige Anträge sowie Verhandlungsgegenstände, die von nur geringer Komplexität und Bedeutung sind, wie beispielsweise die Befragung der Bundesregierung, können dagegen auch zulässig sein, wenn diese bis 18 Uhr am Vortag im Sinne von § 20 Abs. 2 S. 2 GOBT eingereicht und veröffentlicht werden. Grundsätzlich nicht mit Art. 42 Abs. 1 GG vereinbar ist dagegen eine Beratung des Verhandlungsgegenstandes am Tag, an dem dieser auf die Tagesordnung gesetzt worden ist, da in diesen Fällen eine Einwirkung des Volkes selbst über die Presse praktisch unmöglich erscheint.<sup>27</sup>

Ähnliches gilt in Bezug auf die Veröffentlichung der Verhandlungsgegenstände bzw. Vorlagen als Drucksachen. Hier gilt, dass thematisch selbstständige Vorlagen, insbesondere Gesetzentwürfe sowie Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse, in der Regel zumindest mit einer Frist von drei Tagen bis zur Beratung im Plenum veröffentlicht werden müssen. Bei Vorlagen, die thematisch zu einer bestehenden, bereits früher veröffentlichten Vorlage gehören und als weniger bedeutend im Sinne der Wesentlichkeitsrechtsprechung zu gelten haben, wie beispielsweise Änderungsanträge zu einer bestehenden Vorlage, kann grundsätzlich hiervon abgewichen werden, wenn die Vorlage als Drucksache zumindest einen Tag vorher veröffentlicht wird. Eine Beratung von Vorlagen, die nicht vorab oder die nach obigem Maßstab nicht hinreichend frühzeitig veröffentlicht worden sind, genügt

---

<sup>24</sup> Siehe C I 2 c.

<sup>25</sup> Siehe C I 2 c aa (1) sowie C I 2 c bb.

<sup>26</sup> Siehe C I 2 cc aa (2).

<sup>27</sup> Siehe C I 2 c aa (2) (a).

dagegen nicht den sich aus Art. 42 Abs. 1 GG ergebenden Vorgaben an eine mittels der Parlamentsöffentlichkeit hinreichend zu gewährleistenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes und wäre damit grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Insofern wurde aufgezeigt, dass die derzeit geübte Parlamentspraxis der Veröffentlichung der Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse am Mittwochabend mit an- und abschließender zweiter und dritter Lesung in derselben Woche am Freitag und insbesondere am Donnerstag unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 GG grundsätzlich als verfassungsrechtlich unzulässig anzusehen ist.<sup>28</sup>

Zuletzt wurde sich in Bezug auf eine hinreichende Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Frage geheimer Abstimmungen und Wahlen zugewandt. Geheime Abstimmungen sind mit der Funktion parlamentarischer Öffentlichkeit und der Gewährleistung umfassender und effektiver Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation und damit mit Art. 42 Abs. 1 und 3 GG nicht vereinbar; geheime Wahlen sind hingegen zulässig.<sup>29</sup>

Nach einer hinreichenden Vorbereitungszeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit wurde als Nächstes der Frage nachgegangen, ob eine materielle Parlamentsöffentlichkeit bzw. die Begrifflichkeit des öffentlichen Handelns im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG auch eine gewisse Beratung und Erörterung der Verhandlungsgegenstände voraussetzt. Hierbei konnte aufgezeigt werden, dass die parlamentarische Verhandlung unter Berücksichtigung ihrer Funktion zur Ermöglichung und Gewährleistung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes dazu bestimmt ist, Öffentlichkeit in Bezug auf die Verhandlungsgegenstände herbeizuführen, und die Abgeordneten dazu anhält, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der jeweiligen Verhandlungsgegenstände sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse in öffentlicher Sitzung zu erörtern, zu beraten und darzustellen. Hieraus wurde sodann abgeleitet, dass der Verhandlungsgang sowie die Verhandlungen des Deutschen Bundestages so gestaltet sein müssen, dass zum einen die Verhandlungsgegenstände inhaltlich hinreichend erörtert und beraten werden können, zum anderen muss die Möglichkeit bestehen, dass die heterogenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes durch die Abgeordneten hinreichend einbezogen, artikuliert und dargestellt werden können. Zugleich wurde jedoch einschränkend angemerkt, dass eine materielle Parlamentsöffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 GG nur die Möglichkeit hierzu verfassungsrechtlich gewährleisten, nicht dagegen garantieren kann, dass auch tatsächlich eine hinreichende Beratung und Erörterung der Verhandlungsgegenstände sowie Einbeziehung der verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes erfolgt.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Siehe C I 2 c aa (2) (b).

<sup>29</sup> Siehe C I 2 c cc.

<sup>30</sup> Siehe C I 2 d.

Hierauf aufbauend wurde der Verfahrensgang des Bundestages untersucht. Der Verfahrensgang erlaubt hierbei in hinreichender Weise, dass die einzelnen Verhandlungsgegenstände in Bezug auf Inhalt, Relevanz und Auswirkungen eingehend beraten sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse des Volkes einbezogen, artikuliert und dargestellt werden können. Unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ist es zudem nicht zu beanstanden, dass Gesetzentwürfe grundsätzlich in drei Lesungen, beispielsweise völkerrechtliche Verträgen in zwei Lesungen und sonstige Vorlagen in einer Lesung verhandelt werden. Auch die Abfolge der öffentlichen Lesungen und der nichtöffentlichen Ausschussberatungen ist mit einer materiellen Parlamentsöffentlichkeit im Sinne von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG vereinbar. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass die erste Lesung als wichtiges Aktivierungs- und Anknüpfungselement zur Ermöglichung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes dient, während zweite und dritte Lesungen mit anschließender Abstimmung dazu fungieren, Inhalt, Umfang und Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes sowie die unterschiedlichen Interessen, Bedürfnisse und Auffassungen abschließend und verbindlich zu erörtern und darzustellen. In diesem Zusammenhang wurde ausgeführt, dass der Bundestag Gesetzentwürfe und vergleichbare Verhandlungsgegenstände gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG zwar nicht zwingend in drei, jedoch zumindest in zwei Lesungen beraten und zwischen erster und zweiter bzw. abschließender Lesung eine hinreichende Zeitspanne liegen muss, die vor einer endgültigen Beschlussfassung eine Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes (zumindest vermittelt durch die Presse) tatsächlich möglich macht.<sup>31</sup>

Hieran anknüpfend wurde sich sodann den Stabilitätsvorlagen, den Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt gemäß §§ 94 und 95 GOBT sowie dem sog. Omnibusverfahren zugewandt. Während im Ergebnis der Wegfall der ersten Lesung bei den Stabilitätsvorlagen, Ergänzungs- und Nachtragsvorlagen zum Haushalt angesichts des Ausnahmecharakters dieser Vorlagen unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als verfassungsrechtlich noch zulässig zu bewerten war,<sup>32</sup> muss das sog. Omnibusverfahren als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen werden, da hierbei in unzulässiger Weise die erste Lesung mit seiner öffentlichen Beratung umgangen wird. Da es sich bei den im Omnibusverfahren angehangenen Bestimmungen sowohl im formellen als auch materiellen Sinne um Gesetze handelt, ist es unter Berücksichtigung von Art. 42 Abs. 1 GG unabdingbar, dass die Möglichkeit besteht, dass Bürger und Presse auf die Bestimmung mittels seiner Teilhabe- und Kontrollrechte einwirken und ein responsiver Kommunikations- und Rückkoppelungsprozess entstehen kann. Das Omnibusverfahren mit der impliziten Umgehung der ersten Lesung erfüllt diese Voraussetzungen nicht und verstößt damit gegen Art. 42 Abs. 1 und 3 GG.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Siehe C I 2 d aa.

<sup>32</sup> Siehe C I 2 d aa (1).

<sup>33</sup> Siehe C I 2 d aa (2).



Zuletzt wurde sich in Hinblick auf eine materielle Parlamentsöffentlichkeit der Debatte im Bundestag und seiner Ausgestaltung zugewandt. Hierbei konnte festgestellt werden, dass die Verhandlungen bzw. Debatten des Bundestages den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen gerecht werden. Insofern ist es den Abgeordneten aufgrund der Gestaltung der Debatte nach dem Prinzip von Rede und Gegenrede sowie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Parteirichtungen, dem Stärkeverhältnis der Fraktionen sowie ihrer Rolle als Mehrheitsfraktion oder Opposition in hinreichender Weise möglich, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände zu beraten sowie die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse einzubeziehen, zu artikulieren und darzustellen.<sup>34</sup>

Zugleich konnte aufgezeigt werden, dass die öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 42 Abs. 1 GG den Grundsatz der Mündlichkeit beinhaltet. In diesem Zusammenhang wurde sodann auf die Rede zu Protokoll gemäß § 78 Abs. 6 GOBT näher eingegangen. Die mündlich vorgetragene Rede hat zwar als Regelfall parlamentarischer Verhandlung zu gelten, Art. 42 Abs. 1 GG kann jedoch nicht dahingehend ausgelegt werden, dass die Rede zu Protokoll generell unzulässig wäre. Hierbei war zu berücksichtigen, dass auch die nicht gehaltene, aber im Protokoll aufgeführte Rede dazu beitragen kann, Inhalt, Relevanz und Auswirkungen der Verhandlungsgegenstände sowie die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse darzustellen. Weiterhin konnte anhand von Statistiken dargelegt werden, dass die Einführung der Rede zu Protokoll nicht zu einer Verdrängung der mündlich gehaltenen Reden geführt hat.<sup>35</sup>

Sodann wurde auf die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG eingegangen und aufgezeigt, dass für einen Ausschluss nur die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG und darüber hinaus keine weiteren materiellen Kriterien zu beachten sind.<sup>36</sup>

Schließlich hat die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als eine wesentliche Verfahrensmaxime bzw. ein wesentliches Prinzip der grundgesetzlichen Demokratie zu gelten und unterfällt in ihren Grundzügen der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.<sup>37</sup>

Anschließend wurde der Frage der Fehlerfolge nachgegangen. Ein Beschluss des Bundestages und damit auch das auf dem Beschluss beruhende Gesetz sind jedenfalls dann gemäß Art. 20 Abs. 3 GG nichtig, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung von Art. 42 Abs. 1 GG vorliegt. Eingeschränkt wurde dies dadurch, dass nicht jede Beeinträchtigung der Parlamentsöffentlichkeit als wesentlicher Verstoß

---

<sup>34</sup> Siehe C I 2 d bb.

<sup>35</sup> Siehe C I 2 d bb (2).

<sup>36</sup> Siehe C I 3.

<sup>37</sup> Siehe C II.

gegen Art. 42 Abs. 1 GG zu werten sein kann, es demnach im Ergebnis auf die Erheblichkeit des Mangels ankommt.<sup>38</sup>

Nachdem damit die (genuine) Parlamentsöffentlichkeit untersucht worden ist, wurde sich der Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages zugewandt. Ausgehend von einem weiten Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit – hiernach zählt jede Kommunikation des Bundestages mit der Öffentlichkeit unabhängig vom Kommunikationsmittel zur Öffentlichkeitsarbeit –, wurde zunächst ausgeführt, dass der Bundestag gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG jedenfalls zur Öffentlichkeitsarbeit insoweit berechtigt und teilweise auch verpflichtet ist, wie dies der Ermöglichung und Verwirklichung einer umfassenden und effektiven Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes dient. Hiernach ist es dem Bundestag grundsätzlich gestattet, alle Arten von Kommunikationsmitteln, von Printmedien (Informationsbroschüren, Zeitschriften etc.) über Rundfunk (Radio und Fernsehen) und Telemedien (Tele- und Mediendienste) bis zu modernen Kommunikationstechniken wie Chats, Twitter oder Facebook, für seine Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden. Die Grenze einer zulässigen, sich auf Art. 42 Abs. 1 und 3 GG stützenden Öffentlichkeitsarbeit ist demnach funktional und nicht am Kommunikationsmittel zu bestimmen und wird erst dann überschritten, wenn die konkrete Öffentlichkeitsarbeit entweder keinen Bezug zur Organtätigkeit des Bundestages aufweist oder nicht mehr der sachgerechten, objektiv gehaltenen Information des Volkes dient. Weiterhin konnte festgestellt werden, dass die derzeitige Öffentlichkeitsarbeit den sich aus Art. 42 Abs. 1 und 3 GG ergebenden Anforderungen entspricht und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Auch das Betreiben eines Parlamentsfernsehens durch den Bundestag ist gemäß Art. 42 Abs. 1 und 3 GG verfassungsrechtlich zulässig und verstößt weder gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, noch gegen die sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ergebenden Staatsferne des Rundfunks.<sup>39</sup>

Nachdem damit die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages untersucht worden ist und damit auch beantwortet werden konnte, ob und inwieweit Art. 42 Abs. 1 und 3 GG als Grundlage für Öffentlichkeit und Transparenz dienen kann, bleibt zu fragen, ob und welche Defizite in Bezug auf Öffentlichkeit und Transparenz festzustellen sind und welche rechtspolitischen Vorschläge zu erwägen wären.

Zunächst ist es nicht nur rechtpolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich zu fordern, dass der Bundestag seine Regeln für einen Besuch einer Plenardebatte ändert und dies weniger als ein Mittel zur Öffentlichkeitsarbeit, sondern mehr als ein wesentliches Element zur Verwirklichung einer umfassenden Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes begreift. Insofern ist es erforderlich, dass der Bundestag ein erhebliches Kontingent von Karten erst am Tag der Verhandlung ausgibt und

---

<sup>38</sup> Siehe C III.

<sup>39</sup> Siehe C IV.

zumindest diesen interessierten Bürgern erlaubt, der jeweiligen Plenardebatte vollumfänglich beizuwohnen.

Weiterhin hat der Bundestag in Bezug auf die Tagesordnungen und Drucksachen nicht nur die Interessen der einzelnen Abgeordneten und Fraktionen hinreichend zu berücksichtigen, sondern insbesondere auch darauf zu achten, dass die Tagesordnungen und Drucksachen so rechtzeitig bekannt gegeben bzw. veröffentlicht werden, dass auch Bürger und Presse tatsächlich die Möglichkeit haben, sich über die Verhandlungsgegenstände zu informieren, und hieraus aufbauend ausreichend Zeit verbleibt, vor einer endgültigen Entscheidung auf die Staatswillensbildung auch noch tatsächlich einwirken zu können. Insofern wäre es wünschenswert, wenn der Bundestag bei der Planung seiner Debatten und Verhandlungen ein diesbezügliches Verständnis entwickelt und diese Belange stärker berücksichtigt. Darüber hinaus sollte auch die derzeit geübte Parlamentspraxis der Veröffentlichung der Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse am Mittwochabend mit an- und abschließender zweiter und dritter Lesung in derselben Woche am Donnerstag oder Freitag unterbleiben, da hier offensichtlich eine umfassende Teilhabe, Kontrolle und Repräsentation des Volkes kaum gelingen kann. Auch das sog. Omnibusverfahren sollte der Bundestag im eigenen Interesse nicht länger anwenden, sondern die jeweilige Vorschrift ordnungsgemäß im Verfahren nach Art. 76 ff. GG verabschieden.

Neben diesen eher kleineren und wohl leicht abzuändernden Mängeln ist und bleibt das größte Manko in Bezug auf die Parlamentsöffentlichkeit die Nichtöffentlichkeit der Ausschussberatungen. Gerade hier erscheint es geboten, dass der Bundestag das Regel-Ausnahme-Verhältnis des § 69 Abs. 1 GOBT umkehrt, so dass im Regelfall öffentlich verhandelt wird. Diesbezüglich ist es auch wenig verständlich, warum der Bundestag, der ansonsten sehr auf Öffentlichkeit bedacht ist, hier im eigenen Interesse nicht neue Wege beschreiten möchte. Dies gilt umso mehr, als angesichts der funktionierenden Beispiele in Bayern und Berlin Bedenken gegen eine Ausschussöffentlichkeit kaum ins Gewicht fallen dürften. Gerade die öffentliche Ausschusssitzung wäre im besonderen Maße geeignet, eine weitergehende Teilhabe interessierter und betroffener Bürger zu ermöglichen, und könnte damit zur Akzeptanz der repräsentativen Demokratie nicht unerheblich beitragen.

Im Übrigen ist dem Bundestag jedoch auch ein Kompliment auszusprechen. Insbesondere die Übertragung aller Plenardebatten sowie der meisten öffentlichen Ausschusssitzungen im Parlamentsfernsehen sowie die umgehende Veröffentlichung der Tagesordnungen und Drucksachen sind als vorbildlich zu bewerten. Auch die inhaltliche Ausgestaltung der Vorlagen ist grundsätzlich als gelungen zu bezeichnen.

Nach alledem kann nur gewünscht werden, dass der Bundestag auch im eigenen Interesse seinen Weg zu einer größeren Öffentlichkeit und Transparenz weiter beschreitet und eventuell ab und zu noch ein

wenig mehr Mut und Bereitschaft zeigt, Öffentlichkeit auch umfassend zu ermöglichen, insbesondere da er Öffentlichkeit an sich nicht zu fürchten braucht.

## **Anhang I – Tagesordnungen des Deutschen Bundestages**

**Anhang I-1 – Tagesordnung des Bundestag der 211. bis 213. Sitzungen der 18. Wahlperiode  
des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 2016**



## Tagesordnung

Stand: 16. Januar 2017, 13.00 Uhr

**211. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, dem 18. Januar 2017, 13 Uhr**

**212. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Donnerstag, dem 19. Januar 2017, 9 Uhr**

**213. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Freitag, dem 20. Januar 2017, 9 Uhr**

Mi.  
13.00 Uhr                      1.      **Befragung der Bundesregierung**

Mi.  
ca.  
13.35 Uhr                      2.      **Fragestunde (2 Stunden)**  
                                     **Drucksache [18/10828](#)**

### **Kernzeit-Debatte: TOP 3 und 4**

3. a) **Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung**  
**Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung  
der ländlichen Räume**  
**Drucksache [18/10400](#)**
- Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Ernährung und  
Landwirtschaft (f)  
Innenausschuss  
A. f. Verkehr und digitale  
Infrastruktur  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau  
und Reaktorsicherheit  
A. f. Tourismus  
A. f. Kultur und Medien  
Ausschuss Digitale Agenda
- b) **Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.**  
**Täuschung der Verbraucherinnen und Verbraucher  
beenden – Klare und verständliche  
Lebensmittelinformationen durchsetzen**  
**Drucksache 18/...**
- Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Ernährung und  
Landwirtschaft (f)  
...





- c) Beratung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Landwirtschaft braucht Zukunft**

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Ernährung und  
Landwirtschaft (f)

...

- d) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Maisch, Harald Ebner, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Rechtssicherheit und Transparenz bei  
Lebensmittelkontrollen endlich herstellen**

**Drucksachen 18/9558, 18/...**

- e) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Oliver Krischer, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Zukunftsfähige Hühnerhaltung – Kükentötung  
schnellstmöglich ein Ende setzen**

**Drucksachen 18/7878, 18/...**

- f) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Dr. Anton Hofreiter, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Bäuerlicher Milchviehhaltung eine Zukunft geben –  
Milchmenge jetzt begrenzen**

**Drucksachen 18/8618, 18/...**



- g) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Transparenz schaffen – Tierhaltungskennzeichnung für Fleisch einführen**

**Drucksachen 18/4812, 18/...**

- h) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Harald Ebner, Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Gentechnik-Anbauverbote bundeseinheitlich und konsequent umsetzen**

**Drucksachen 18/3550, 18/3843**

Do.

4. a) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften**

**Drucksache 18/8965**

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**

- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Frank Tempel, Kathrin Vogler, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Zugang zu Cannabis als Medizin umfassend gewährleisten**

**Drucksachen 18/6361, 18/...**



## Weitere Beratungen mit Aussprache

- Do. 5. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung  
**13. Sportbericht der Bundesregierung**  
**Drucksachen 18/3523, 18/9748**
- Do. 6. a) Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.  
**Renteneinheit verwirklichen – Lebensleistung anerkennen**  
**Drucksache 18/...**
- Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Arbeit und Soziales (f)  
...
- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)
- zu dem Antrag der Abgeordneten Roland Claus, Matthias W. Birkwald, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Keine Kumpel zweiter Klasse – Rentenansprüche der Bergleute aus der DDR-Braunkohleveredlung wahren**
  - zu dem Antrag der Abgeordneten Roland Claus, Matthias W. Birkwald, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Keine Altersarmut von Ost-Krankenschwestern – Gerechte Renten für Beschäftigte im DDR-Gesundheits- und Sozialwesen schaffen**
- Drucksachen 18/7903, 18/8612, 18/10779**
- Do. 7. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Neuregelung des Bundesarchivrechts**  
**Drucksache 18/9633**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Kultur und Medien (22. Ausschuss)  
**Drucksache 18/10813**



- Do. 8. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Uwe Kekeritz, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Kleidung fair produzieren – EU-Richtlinie für Transparenz- und Sorgfaltspflichten in der Textilproduktion schaffen**
- Drucksachen 18/7881, 18/...**
- Do. 9. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Zweiten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes**
- Drucksachen 18/9758, 18/9947, 18/10102 Nr. 12**
- Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)
- Drucksache 18/...**
- Do. 10. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Halina Wawzyniak, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Dragoner-Areal dem Land Berlin zum Kauf anbieten**
- Drucksachen 18/9790, 18/10658**
- Do. 11. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Dritten Gesetzes zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften**
- Drucksache 18/10822**
- Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Recht und Verbraucherschutz (f)  
A. f. Wirtschaft und Energie  
A. f. Tourismus
- Do. 12. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Peter Meiwald, Kordula Schulz-Asche, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Gewässer vor Medikamentenrückständen schützen**
- Drucksachen 18/8082, 18/8768**



- Do.                    **13.**                    Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe**  
**Drucksachen 18/9521, 18/9948, 18/10102 Nr. 13**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- Do.                    14. a) Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.                    **Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Recht und Verbraucherschutz (f)  
...  
**Die Bekämpfung von Diskriminierung nicht den Betroffenen überlassen**  
**Drucksache 18/...**
- b) Beratung des Antrags der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Ulla Schauws, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN                    **Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Recht und Verbraucherschutz (f)  
Innenausschuss  
A. f. Wirtschaft und Energie  
A. f. Arbeit und Soziales  
A. f. Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
**10 Jahre nach dem Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes – Eine Reform ist überfällig**  
**Drucksache 18/9055**
- Do.                    **15.**                    Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes**  
**Drucksachen 18/9987, 18/10319, 18/10444, Nr. 1.5**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- Do.                    16.                    Beratung des Antrags der Abgeordneten Kathrin Vogler, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.                    **Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Gesundheit (f)  
A. f. Wirtschaft und Energie  
**Gute und wohnortnahe Arzneimittelversorgung**  
**Drucksache 18/10561**



- |     |            |  |  |
|-----|------------|--|--|
| Do. | <b>17.</b> | Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes, des Fahrpersonalgesetzes, des Gesetzes zur Regelung der Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, des Straßenverkehrsgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes</b><br><b>Drucksache 18/...</b> | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br>A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur (f)<br>A. f. Recht und Verbraucherschutz |
| Do. | 18.        | Erste Beratung des von der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Aufnahme sozialer Grundrechte in das Grundgesetz)</b><br><b>Drucksache 18/...</b>  | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br><a href="#">A. f. Recht und Verbraucherschutz (f)</a><br>...                      |
| Do. | <b>19.</b> | Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2015/848 über Insolvenzverfahren</b><br><b>Drucksache <u>18/10823</u></b>   | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br>A. f. Recht und Verbraucherschutz   |
| Do. | 20.        | Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.<br><b>Ramstein schließen</b><br><b>Drucksache 18/...</b>  | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br><a href="#">Auswärtiger Ausschuss (f)</a><br>Verteidigungsausschuss               |



- Fr. 21. Vereinbarte Debatte  
**zum Arbeitsprogramm der EU-Kommission 2017**
- Fr. 22. Beratung des Antrags der Bundesregierung  
**Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) auf Grundlage der Resolutionen 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015) und 2295 (2016) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 25. April 2013, 25. Juni 2014, 29. Juni 2015 und 29. Juni 2016**  
**Drucksache 18/10819**
- Überweisungsvorschlag:**  
Auswärtiger Ausschuss (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
Verteidigungsausschuss  
A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
A. f. wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
A. f. die Angelegenheiten der Europäischen Union  
Haushaltsausschuss gemäß § 96 der GO
- Fr. 23. Beratung des Antrags der Bundesregierung  
**Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte**  
**Drucksache 18/10820**
- Überweisungsvorschlag:**  
Auswärtiger Ausschuss (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
Verteidigungsausschuss  
A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
A. f. wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss gemäß § 96 der GO
- Fr. 24. Beratung des Antrags der Abgeordneten Susanna Karawanskij, Dr. Axel Troost, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Zulassungspflicht für Finanzprodukte schaffen – Finanz-TÜV einführen**  
**Drucksache 18/9709**
- Überweisungsvorschlag:**  
Finanzausschuss (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Wirtschaft und Energie
- Fr. 25. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Verteidigungsausschusses (12. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten  
**Jahresbericht 2015 (57. Bericht)**  
**Drucksachen 18/7250, 18/9768**





- Fr. 26. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
- Dem Frieden verpflichtet – Friedens- und Konfliktforschung stärken**
- Drucksachen 18/10239, 18/...**
- 
- Fr. 27. Beratung des Antrags der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Kerstin Andreae, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Unternehmensmitbestimmung stärken – Grauzonen schließen**
- Drucksache 18/10253**
- Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Arbeit und Soziales (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Wirtschaft und Energie



## Beratungen ohne Aussprache

Do.

### 28. Überweisungen im vereinfachten Verfahren

- a) Erste Beratung des von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Entwurfs eines **Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes**

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (f)  
Sportausschuss  
A. f. Familie, Senioren, Frauen und Jugend

- b) Erste Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur flexiblen Aufgabenübertragung in der Justiz**

**Drucksache 18/9237**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Recht und Verbraucherschutz

- c) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Änderung von Vorschriften im Bereich des Internationalen Privat- und Zivilverfahrensrechts**

**Drucksache 18/10714**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Recht und Verbraucherschutz

- d) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung von Kanada über die Anwendung ihres Wettbewerbsrechts im Namen der Europäischen Union und zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung von Kanada über die Anwendung ihres Wettbewerbsrechts**

**Drucksache 18/10808**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Wirtschaft und Energie (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. die Angelegenheiten der Europäischen Union

- e) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Dritten Gesetzes zur Änderung des Binnenschiffahrtsgesetzes**

**Drucksache 18/10818**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und Verbraucherschutz



- f) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (**Hochwasserschutzgesetz II**)

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur  
Haushaltsausschuss

- g) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise**

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Ernährung und Landwirtschaft (f)  
...

- h) Beratung des Abschlussberichts der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe

**Verantwortung für die Zukunft**

**Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes**

**Drucksache 18/9100**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Do.

29. **Abschließende Beratungen ohne Aussprache**

- a) Zweite und dritte Beratung des von den Abgeordneten Katrin Kunert, Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, weiteren Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE. eingebrachten Entwurfs eines ... **Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes**

**Drucksache 18/9034**

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**Drucksache 18/10273**

- b) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Auflösung der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und zur Änderung weiterer Gesetze (**Branntweinmonopolverwaltung-Auflösungsgesetz – BfBAG**)

**Drucksache 18/10008**

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**



- c) Zweite Beratung und Schlussabstimmung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines  
**Gesetzes zu dem Abkommen vom 21. Dezember 2015  
über eine verstärkte Partnerschaft und  
Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union  
und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik  
Kasachstan andererseits**

**Drucksache 18/10212**

Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen  
Ausschusses (3. Ausschuss)

**Drucksache 18/10715**

Berlin, den 15. Dezember 2016

**Dr. Norbert Lammert**

**Anhang I-2 - Tagesordnung des Bundestag der 214. bis 216. Sitzungen der 18. Wahlperiode  
des Deutschen Bundestages vom 19. Januar 2017**



## Tagesordnung

Stand: 19. Januar 2017

**214. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, dem 25. Januar 2017, 13 Uhr**

**215. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Donnerstag, dem 26. Januar 2017, 9 Uhr**

**216. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Freitag, dem 27. Januar 2017, 10.30 Uhr**

**Am Freitag, dem 27. Januar 2017, findet von 9.00 Uhr bis  
ca. 10.00 Uhr eine Sonderveranstaltung aus Anlass des  
Gedenktages für die Opfer des Nationalsozialismus statt.**

Mi.  
13.00 Uhr      1.      **Befragung der Bundesregierung**

Mi.  
ca.  
13.35 Uhr      2.      **Fragestunde (2 Stunden)**  
**Drucksache 18/...**

### **Kernzeit-Debatte: TOP 3 und 4**

3. a) Abgabe einer Regierungserklärung durch den  
Bundesminister für Wirtschaft und Energie  
**Für inklusives Wachstum in Deutschland und Europa**



- b) Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Jahreswirtschaftsbericht 2017**

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Wirtschaft und Energie (f)  
A. f. Recht und  
Verbraucherschutz  
Finanzausschuss  
A. f. Arbeit und Soziales  
Verteidigungsausschuss  
A. f. Gesundheit  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau  
und Reaktorsicherheit  
A. f. Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung  
A. f. wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und  
Entwicklung  
A. f. Tourismus  
A. f. die Angelegenheiten der  
Europäischen Union  
Ausschuss Digitale Agenda  
Haushaltsausschuss

- c) Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Jahresgutachten 2016/2017 des Sachverständigenrates  
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen  
Entwicklung**

**Drucksache 18/10230**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Wirtschaft und Energie (f)  
A. f. Recht und  
Verbraucherschutz  
Finanzausschuss  
A. f. Arbeit und Soziales  
Verteidigungsausschuss  
A. f. Gesundheit  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau  
und Reaktorsicherheit  
A. f. Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung  
A. f. wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und  
Entwicklung  
A. f. Tourismus  
A. f. die Angelegenheiten der  
Europäischen Union  
Ausschuss Digitale Agenda  
Haushaltsausschuss

- d) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts  
des Ausschusses für Wirtschaft und Energie  
(9. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten  
Kerstin Andreae, Oliver Krischer, Katharina Dröge,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS  
90/DIE GRÜNEN

**Jahreswohlstandsbericht einführen**

**Drucksachen 18/7368, 18/7599**





- |     |       |  |  |
|-----|-------|--|--|
| Do. | 4.    | <p>Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie<br/><b>(Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz)</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p> | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>Finanzausschuss (f)<br/>A. f. Recht und Verbraucherschutz<br/>A. f. Wirtschaft und Energie<br/>A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit<br/>Haushaltsausschuss</p>                              |
| Do. | 5. a) | <p>Beratung des Antrags der Abgeordneten Katja Keul, Renate Künast, Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</p> <p><b>Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen</b></p> <p><b>Drucksache <u>18/10038</u></b></p>   | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. Recht und Verbraucherschutz (f)<br/>A. f. Wirtschaft und Energie<br/>A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe</p>  |
|     | b)    | <p>Beratung des Antrags der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katja Keul, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</p> <p><b>Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten im deutschen Recht verankern</b></p> <p><b>Drucksache <u>18/10255</u></b></p>  | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (f)<br/>Auswärtiger Ausschuss<br/>A. f. Recht und Verbraucherschutz<br/>A. f. Wirtschaft und Energie<br/>A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe</p> |



## Weitere Beratungen mit Aussprache

- Do. 6. – Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) zu dem Antrag der Bundesregierung
- Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte**
- Drucksachen 18/10820, 18/...**
- Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung
- Drucksache 18/...**
- 
- Do. 7. – Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) zu dem Antrag der Bundesregierung
- Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) auf Grundlage der Resolutionen 2100 (2013), 2164 (2014), 2227 (2015) und 2295 (2016) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 25. April 2013, 25. Juni 2014, 29. Juni 2015 und 29. Juni 2016**
- Drucksachen 18/10819, 18/...**
- Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung
- Drucksache 18/...**
- 
- Do. 8. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Ralph Lenkert, Eva Bulling-Schröter, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Bundeseinheitliche Netzentgelte für Strom**
- Drucksachen 18/3050, 18/3749**



Do.

9. a) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu der Verordnung der Bundesregierung

**Zweite Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung**

**Drucksachen 18/10483, 18/10696 Nr. 2, 18/...**

- b) Zweite und dritte Beratung des von den Abgeordneten Peter Meiwald, Monika Lazar, Dr. Franziska Brantner, weiteren Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Entwurfs eines **Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes**

**Drucksache 18/10859**

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**

- c) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Peter Meiwald, Monika Lazar, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Sport und Alltag verbinden – Lärmschutzregeln für Sportanlagen den heutigen Anforderungen anpassen**

**Drucksachen 18/4329, 18/...**



- Do. 10. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Harald Ebner, Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- zu den Entwürfen für eine Durchführungsverordnung und zwei Durchführungsbeschlüsse der Europäischen Kommission über das Inverkehrbringen von Saatgut zum Anbau der gentechnisch veränderten Maislinien MON810, 1507 und Bt11 (Dokumente SANTE/10702/2016, SANTE/10703/2016, SANTE/10704/2016)**
- hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes**
- Keine Zulassung der gentechnisch veränderten Maislinien MON810, 1507 und Bt11 für den Anbau in der EU**
- Drucksachen 18/10246, 18/...**
- Do. 11. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 (**Nachtragshaushaltsgesetz 2016**)
- Drucksachen 18/10500, 18/10807, 18/...**
- Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
- Drucksache 18/...**
- Do. 12. Beratung der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Inge Höger, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Erfahrungen aus 14 Jahren Krieg gegen den Terror – Eine Bilanz in Irak, Afghanistan, Pakistan**
- Drucksachen 18/7991, 18/10364**



- Do. 13. a) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Ersten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften**  
**Drucksache 18/7557**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)
- zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Wasserqualität für die Zukunft sichern – Düngerecht novellieren**
  - zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Maisch, Annalena Baerbock, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Neues Düngerecht endlich beschließen**  
**Drucksachen 18/1332, 18/9044, 18/...**
- Do. 14. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Wohnungslosigkeit wirkungsvoll angehen – Bundesweite Statistik einführen**  
**Drucksachen 18/7547, 18/...**
- Do. 15. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften auf Grund europäischer Rechtsakte (**Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz – 2. FiMaNoG**)  
**Drucksache 18/...**
- Überweisungsvorschlag:**  
Finanzausschuss (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Wirtschaft und Energie  
Haushaltsausschuss



- Do. 16. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Kathrin Vogler, Sabine Zimmermann (Zwickau), Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Patientenberatung unabhängig und gemeinnützig ausgestalten**
- Drucksachen 18/7042, 18/9979**
- Do. 17. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Umsetzung der Berufsanerkenntnisrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe**
- Drucksache 18/9521**
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)
- Drucksache 18/...**
- Do. 18. a) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Pia Zimmermann, Harald Weinberg, Sabine Zimmermann (Zwickau), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Gute Ausbildung – Gute Arbeit – Gute Pflege**
- Drucksachen 18/7414, 18/...**
- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Integrative Pflegeausbildung – Pflegeberuf aufwerten, Fachkenntnisse erhalten**
- Drucksachen 18/7880, 18/...**



- Do. 19. a) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur Stärkung der über sie geführten Aufsicht  
**(GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz)**  
**Drucksachen 18/10605, 18/10817**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)
- zu dem Antrag der Abgeordneten Harald Weinberg, Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Patientenvertretung in der Gesundheitsversorgung stärken**
  - zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulz-Asche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Mit Beitragsgeldern der gesetzlich Versicherten sorgsam umgehen – Mehr Transparenz und bessere Aufsicht über die Selbstverwaltung im Gesundheitswesen**  
**Drucksachen 18/10630, 18/8394, 18/...**
- Do. 20. Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE. **Überweisungsvorschlag:**  
Haushaltsausschuss (f)  
Innenausschuss (f)  
Federführung offen  
**Angleichung der Entschädigungsleistungen für alle NS-Opfer an die Leistungen des Bundesentschädigungsgesetzes**  
**Drucksache 18/...**
- Do. 21. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Fünften Gesetzes zur Änderung des Sprengstoffgesetzes**  
**Drucksachen 18/10455, 18/10821, 18/...**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**





- |     |     |  |  |
|-----|-----|--|--|
| Do. | 22. | <p>Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom 7. März 2016 für Beschlüsse des Rates zur Festlegung von Standpunkten der Union in den Stabilitäts- und Assoziierungsräten EU – Republik Albanien sowie EU – Republik Serbien im Hinblick auf die Beteiligung der Republik Albanien sowie der Republik Serbien als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und die entsprechenden Modalitäten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates</b></p> <p><b>Drucksache <u>18/9990</u></b></p> <p>Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (21. Ausschuss)</p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p> |  |
| Do. | 23. | <p>Beratung des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD</p> <p><b>Biodiversität schützen – Taxonomische Forschung ausbauen</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>  | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (f)<br/>...</p>   |
| Do. | 24. | <p>Beratung des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD</p> <p><b>Pharmazeutische Forschung gegen Infektionskrankheiten stärken – Nationale Wirkstoffoffensive starten</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>  | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (f)<br/>...</p>   |
| Do. | 25. | <p>Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes über das Fahrlehrerwesen und zur Änderung anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>   | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur (f)<br/>A. f. Recht und Verbraucherschutz<br/>Verteidigungsausschuss</p> |



- |     |     |  |   |
|-----|-----|--|---|
| Do. | 26. | <p>Erste Beratung des von der Bundesregierung<br/>eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Änderung<br/>des Güterkraftverkehrsgesetzes, des<br/>Fahrpersonalgesetzes, des Gesetzes zur Regelung der<br/>Arbeitszeit von selbständigen Kraftfahrern, des<br/>Straßenverkehrsgesetzes und des Gesetzes über die<br/>Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes</b></p> <p><b>Drucksache <u>18/10882</u></b></p> | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. Verkehr und digitale<br/>Infrastruktur (f)<br/>A. f. Recht und<br/>Verbraucherschutz<br/>Finanzausschuss</p> |
| Do. | 27. | <p>Erste Beratung des von der Bundesregierung<br/>eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur<br/>Modernisierung der epidemiologischen Überwachung<br/>übertragbarer Krankheiten</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>  | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>A. f. Gesundheit (f)<br/>A. f. Recht und<br/>Verbraucherschutz</p>   |



Fr.  
**10.30 Uhr**

28. a) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik**  
**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
Innenausschuss (f)  
A. f. Recht und  
Verbraucherschutz  
Ausschuss Digitale Agenda

- b) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen  
**(Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)**  
**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
Innenausschuss (f)  
A. f. Recht und  
Verbraucherschutz  
A. f. Verkehr und digitale  
Infrastruktur  
Ausschuss Digitale Agenda

Fr.

29. Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.  
**Ein europa- und verfassungswidriges CETA-Abkommen verhindern**  
**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Wirtschaft und Energie (f)  
...

Fr.

30. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt**  
**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau  
und Reaktorsicherheit (f)  
Innenausschuss  
A. f. Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
A. f. Verkehr und digitale  
Infrastruktur  
A. f. Tourismus  
Haushaltsausschuss

Fr.

31. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
**Wissenschaftskooperation mit Partnern in Subsahara-Afrika stärken**  
**Drucksachen 18/10632, 18/...**



- |     |     |   |   |
|-----|-----|---|---|
| Fr. | 32. | Erste Beratung des von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten ( <b>Opferentschädigungsgesetz – OEG</b> ) | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br>A. f. Arbeit und Soziales (f)<br>A. f. Recht und Verbraucherschutz |
|     |     | <b>Drucksache 18/...</b>  |   |



## Beratungen ohne Aussprache

Do.

### 33. Überweisungen im vereinfachten Verfahren

- a) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes (**Hochwasserschutzgesetz II**)

**Drucksache 18/10879**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur  
Haushaltsausschuss

- b) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften**

**Drucksache 18/10883**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

- c) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise**

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Ernährung und Landwirtschaft (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und Verbraucherschutz

- d) Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Zehnten Gesetzes zur Änderung des Weingesetzes**

**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Ernährung und Landwirtschaft

- e) Beratung des Antrags der Abgeordneten Sabine Leidig, Halina Wawzyniak, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Entkriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein – Polizei und Justiz entlasten**

**Drucksache 18/7374**

**Überweisungsvorschlag:**

A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und Verbraucherschutz



- f) Beratung des Antrags der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Arbeit und Soziales (f)  
A. f. Gesundheit

**Verordnung gegen Stress in der Arbeitswelt erlassen**

**Drucksache 18/10892**

- g) Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Verkehr und digitale  
Infrastruktur (f)  
A. f. Tourismus  
Haushaltsausschuss

**Bericht über die Tätigkeit der  
Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft im  
Jahr 2015**

**Drucksache 18/9545**

- h) Beratung des Antrags des Bundesministeriums für  
Wirtschaft und Energie

**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Wirtschaft und Energie

**Anpassungsvertrag ERP-Förderrücklage**

**Einholung eines zustimmenden Beschlusses des  
Deutschen Bundestages gemäß § 6 Absatz 3 des ERP-  
Verwaltungsgesetzes**

**Drucksache 18/10825**

Do.

**34. Abschließende Beratungen ohne Aussprache**

- a) Zweite und dritte Beratung des von der  
Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines  
**Gesetzes zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der  
Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes**

**Drucksache 18/10183**

Beschlussempfehlung und Bericht des  
Innenausschusses (4. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**

- b) Zweite und dritte Beratung des von der  
Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines  
**Energiestatistikgesetzes (EnStatG)**

**Drucksache 18/10350**

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für  
Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**



- c) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung von Kanada über die Anwendung ihres Wettbewerbsrechts im Namen der Europäischen Union und zu dem Vorschlag für eine Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Regierung von Kanada über die Anwendung ihres Wettbewerbsrechts**

**Drucksache 18/10808**

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**

- d) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu der Verordnung der Bundesregierung

**Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 2014/99/EU und zur Änderung und Anpassung weiterer immissionsschutzrechtlicher Verordnungen**

**Drucksachen 18/10756, 18/...**

- e) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu der Verordnung der Bundesregierung

**Verordnung zur Änderung der Chemikalien-Klimaschutzverordnung**

**Drucksachen 18/10837, 18/...**

- f) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 400 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10885**

- g) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 401 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10886**





- h) Beratung der Beschlussempfehlung des  
Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 402 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10887**

- i) Beratung der Beschlussempfehlung des  
Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 403 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10888**

- j) Beratung der Beschlussempfehlung des  
Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 404 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10889**

Berlin, den 19. Januar 2017

**Dr. Norbert Lammert**

**Anhang I-3 - Tagesordnung des Bundestag der 217. bis 219. Sitzungen der 18. Wahlperiode  
des Deutschen Bundestages vom 26. Januar 2017**



## Tagesordnung

Stand: 26. Januar 2017

**217. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Mittwoch, dem 15. Februar 2017, 13 Uhr**

**218. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Donnerstag, dem 16. Februar 2017, 9 Uhr**

**219. Sitzung des Deutschen Bundestages  
am Freitag, dem 17. Februar 2017, 9 Uhr**

Mi.  
13.00 Uhr                      1.      **Befragung der Bundesregierung**

Mi.  
ca.  
13.35 Uhr                      2.      **Fragestunde (2 Stunden)**  
                                      **Drucksache 18/...**

### Kernzeit-Debatte: TOP 3 und 4

Do.                              3. a) Erste Beratung des von der Bundesregierung  
                                      eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Änderung  
des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107,  
108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g)**  
                                      **Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
Haushaltsausschuss (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und  
Verbraucherschutz  
Finanzausschuss  
A. f. Wirtschaft und Energie  
A. f. Verkehr und digitale  
Infrastruktur  
A. f. Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung

b) Erste Beratung des von der Bundesregierung  
eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur  
Neuregelung des bundesstaatlichen  
Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur  
Änderung haushaltsrechtlicher  
Vorschriften**  
**Drucksache 18/...**

**Überweisungsvorschlag:**  
Haushaltsausschuss (f)  
Innenausschuss  
A. f. Recht und  
Verbraucherschutz  
Finanzausschuss  
A. f. Wirtschaft und Energie  
A. f. Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
A. f. Bildung, Forschung und  
Technikfolgenabschätzung  
Ausschuss Digitale Agenda



- |     |    |  |   |
|-----|----|--|---|
| Do. | 4. | Erste Beratung des von der Bundesregierung<br>eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Förderung<br/>der Transparenz von Entgeltstrukturen</b><br><b>Drucksache 18/...</b> | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br>A. f. Familie, Senioren, Frauen<br>und Jugend (f)<br>A. f. Recht und<br>Verbraucherschutz<br>A. f. Arbeit und Soziales           |
| Do. | 5. | Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.<br><b>Eine erfolgreiche Integrationspolitik erfordert eine<br/>soziale Offensive für alle</b><br><b>Drucksache <u>18/9190</u></b> | <b>Überweisungsvorschlag:</b><br>A. f. Arbeit und Soziales (f)<br>Innenausschuss<br>A. f. Wirtschaft und Energie<br>A. f. Familie, Senioren, Frauen<br>und Jugend |



## Weitere Beratungen mit Aussprache

- Do.
6. a) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Heil- und Hilfsmittelversorgung  
**(Heil- und Hilfsmittelversorgungsgesetz – HHVG)**  
**Drucksache 18/10186**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)
- zu dem Antrag der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg, Maria Klein-Schmeink, Kordula Schulz-Asche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Versorgung durch Heilmittelerbringer stärken – Valide Datengrundlage zur Versorgung und Einkommenssituation von Heilmittelerbringern schaffen**
  - zu dem Antrag der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Versorgung verbessern – Kompetenzen von Heilmittelerbringern ausbauen**
  - zu dem Antrag der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Fairen Wettbewerb in der solidarischen Krankenversicherung ermöglichen – Weiterentwicklung des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleiches vorantreiben**
- Drucksachen 18/8399, 18/10247, 18/10252, 18/...**
- Do.
7. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften  
**(Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz – StUmgBG)**  
**Drucksache 18/...**
- Überweisungsvorschlag:**  
Finanzausschuss (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
Haushaltsausschuss



- |     |       |   |  |
|-----|-------|---|--|
| Do. | 8.    | <p>Beratung des Antrags der Abgeordneten Irene Mihalic, Monika Lazar, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</p> <p><b>Eine bundesweite Präventionsstrategie gegen den gewaltbereiten Islamismus</b></p> <p><b>Drucksache <u>18/10477</u></b></p> | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>Innenausschuss (f)<br/>A. f. Recht und Verbraucherschutz<br/>A. f. Arbeit und Soziales<br/>A. f. Familie, Senioren, Frauen und Jugend<br/>A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung</p> |
| Do. | 9. a) | <p>Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes zur Regelung von Sekundierungen im Rahmen von Einsätzen der zivilen Krisenprävention</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>   | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>Auswärtiger Ausschuss (f)<br/>A. f. Recht und Verbraucherschutz<br/>Verteidigungsausschuss</p>  |
|     | b)    | <p>Beratung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</p> <p><b>Zivile Krisenprävention und Friedensförderung stärken – Neue Lösungsansätze erarbeiten und umsetzen</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>  | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>Auswärtiger Ausschuss (f)<br/>Innenausschuss<br/>Verteidigungsausschuss<br/>A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe<br/>A. f. wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</p>                  |
|     | c)    | <p>Beratung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</p> <p><b>„Group of friends“ für Konfliktprävention im Rahmen der Vereinten Nationen</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>   | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>Auswärtiger Ausschuss (f)<br/>A. f. Menschenrechte und humanitäre Hilfe</p>   |
| Do. | 10.   | <p>Beratung des Antrags der Fraktion DIE LINKE.</p> <p><b>Für eine neue deutsche Ostpolitik</b></p> <p><b>Drucksache 18/...</b></p>   | <p><b>Überweisungsvorschlag:</b><br/>Auswärtiger Ausschuss (f)<br/>...</p>   |



- Do. 11. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Arzneimittelversorgung in der GKV (**GKV-Arzneimittelversorgungsstärkungsgesetz – AMVSG**)  
**Drucksachen 18/10208, 18/10608, 18/10696 Nr. 1.5**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- Do. 12. Beratung des Antrags der Abgeordneten Dr. Julia Verlinden, Christian Kühn (Tübingen), Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Klimaschutz in der Wärmeversorgung sozial gerecht voranbringen – Aktionsplan Faire Wärme starten**  
**Drucksache 18/10979**  
**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Wirtschaft und Energie (ff)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Do. 13. Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Umsetzung Aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration**  
**Drucksache 18/...**  
**Überweisungsvorschlag:**  
Innenausschuss (f)  
A. f. Recht und Verbraucherschutz  
A. f. Arbeit und Soziales  
A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
A. f. die Angelegenheiten der Europäischen Union
- Do. 14. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss)  
– zu dem Antrag der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Heike Hänsel, Niema Movassat, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Fluchtursachen bekämpfen**  
– zu dem Antrag der Abgeordneten Claudia Roth (Augsburg), Omid Nouripour, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Fluchtursachen statt Flüchtlinge bekämpfen**  
**Drucksachen 18/7039, 18/7046, 18/7446**



- Do. 15. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe**  
**Drucksache 18/9521**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- Do. 16. Beratung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Attraktivitätsverlust stoppen – BAföG noch 2017 erhöhen**  
**Drucksache 18/...**  
**Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (f)  
...
- Do. 17. a) Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Ersten Gesetzes zur Änderung des Düngegesetzes und anderer Vorschriften**  
**Drucksache 18/7557**  
Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)  
**Drucksache 18/...**
- b) Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)  
– zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Wasserqualität für die Zukunft sichern – Düngerecht novellieren**  
– zu dem Antrag der Abgeordneten Nicole Maisch, Annalena Baerbock, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Neues Düngerecht endlich beschließen**  
**Drucksachen 18/1332, 18/9044, 18/...**





- Do. 18. Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Kultur und Medien (22. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Harald Petzold (Havelland), Sigrid Hupach, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- Nachhaltige Bewahrung, Sicherung und Zugänglichkeit des deutschen Filmerbes gewährleisten**
- Drucksachen 18/8888, 18/...**
- Do. 19. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise**
- Drucksache 18/10943**
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)
- Drucksache 18/...**
- Do. 20. Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines **Dritten Gesetzes zur Änderung der Bundes-Tierärzteordnung**
- Drucksache 18/10606**
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)
- Drucksache 18/10901**
- Do. 21. Erste Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitssorge und in Fürsorgeangelegenheiten**
- Drucksache 18/10485**
- Überweisungsvorschlag:**  
A. f. Recht und Verbraucherschutz (f)  
A. f. Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
A. f. Gesundheit



Fr.	22.	Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften</b> <b>Drucksache 18/...</b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Recht und Verbraucherschutz (f) ...
Fr.	23.	Beratung des Antrags der Abgeordneten Kerstin Andreae, Dr. Konstantin von Notz, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN <b>Arbeit 4.0 – Arbeitswelt von morgen gestalten</b> <b>Drucksache <u>18/10254</u></b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Arbeit und Soziales (f) A. f. Recht und Verbraucherschutz A. f. Wirtschaft und Energie A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung Ausschuss Digitale Agenda
Fr.	24.	Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern</b> <b>Drucksache 18/...</b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Recht und Verbraucherschutz (f) ...
Fr.	25.	Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD <b>Regionale Wirtschaftspolitik – Ein integriertes Fördersystem für strukturschwache Regionen in ganz Deutschland schaffen</b> <b>Drucksachen <u>18/10636</u>, 18/...</b>	
Fr.	26.	Beratung der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Herbert Behrens, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. <b>Soziale Lage und Absicherung von Solo-Selbstständigen</b> <b>Drucksachen <u>18/8803</u>, <u>18/10762</u></b>	



Fr.	27.	Beratung des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  <b>MINT-Bildung als Grundlage für den Wirtschaftsstandort Deutschland und für die Teilhabe an unserer von Wissenschaft und Technik geprägten Welt</b>  Drucksache 18/...	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (f) ...
-----	-----	---	---



## Beratungen ohne Aussprache

Do.	28.	<b>Überweisungen im vereinfachten Verfahren</b>	
	a)	Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 19. Februar 2013 über ein Einheitliches Patentgericht</b> <b>Drucksache 18/...</b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Recht und Verbraucherschutz
	b)	Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines <b>Gesetzes zu dem Abkommen vom 19. Februar 2016 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Finnland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerverkürzung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen</b> <b>Drucksache 18/...</b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> Finanzausschuss (f) A. f. Recht und Verbraucherschutz
	c)	Beratung des Antrags der Abgeordneten Birgit Menz, Eva Bulling-Schröter, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. <b>Illegalen Elfenbeinhandel stoppen – Afrikanische Elefanten schützen</b> <b>Drucksache <u>18/10494</u></b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (f) Auswärtiger Ausschuss A. f. Ernährung und Landwirtschaft A. f. wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
	d)	Beratung des Antrags der Abgeordneten Sabine Leidig, Herbert Behrens, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. <b>Offenlegung von Gutachten zur Deutschen Bahn AG</b> <b>Drucksache <u>18/11011</u></b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Verkehr und digitale Infrastruktur (f) Haushaltsausschuss
	e)	Beratung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN <b>Rückstellungen für die Braunkohlefolgekosten sicherstellen</b> <b>Drucksache 18/...</b>	<b>Überweisungsvorschlag:</b> A. f. Wirtschaft und Energie (f) ...



Do.

29. **Abschließende Beratungen ohne Aussprache**

- a) Zweite und dritte Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines **Gesetzes zur flexiblen Aufgabenübertragung in der Justiz**

**Drucksache 18/9237**

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

**Drucksache 18/...**

- b) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 405 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10991**

- c) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 406 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10992**

- d) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 407 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10993**

- e) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 408 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10994**

- f) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 409 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10995**

- g) Beratung der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)

**Sammelübersicht 410 zu Petitionen**

**Drucksache 18/10996**



Berlin, den 26. Januar 2017

**Dr. Norbert Lammert**

## **Anhang II – Drucksachen des Deutschen Bundestages**

**Anhang II-1 – Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19. Februar 2014  
(Drucks. 18/577)**



## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Ulle Schauws, Claudia Roth (Augsburg), Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Lebenspartnerschaftsgesetzes und anderer Gesetze im Bereich des Adoptionsrechts**

#### **A. Problem**

Am 19. Februar 2013 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das Verbot der sukzessiven Adoption durch Lesben und Schwule mit dem Grundgesetz unvereinbar ist (BVerfG, 1 BvL 1/11 vom 19. Februar 2013). Ab sofort können eingetragene Lebenspartnerschaften nach erfolgreicher Vermittlung durch eine Adoptionsstelle nacheinander ein Kind annehmen.

In der o. g. Entscheidung stellte das Gericht klar: „Unterschiede zwischen Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft, welche die ungleiche Ausgestaltung der Adoptionsmöglichkeiten rechtfertigen könnten, bestehen nicht; insbesondere sind beide Partnerschaften gleichermaßen auf Dauer angelegt und rechtlich verfestigt“.

Nach bestehender Rechtslage ist eingetragenen Lebenspartnerinnen oder Lebenspartnern anders als Eheleuten eine gemeinsame Adoption verboten. Es ist zudem absurd, dass Ehegatten aus den Gründen des Kindeswohls nur gemeinschaftlich aber nicht einzeln, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner dagegen nur einzeln nicht aber gemeinschaftlich ein Kind adoptieren dürfen. Dies widerspricht dem Kindeswohl.

Daher müssen im Adoptionsrecht zum Wohle der in gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften lebenden Kinder alle Vorschriften, die Ehepaare betreffen, auf Lebenspartnerschaften übertragen werden.

#### **B. Lösung**

Der Entwurf sieht Angleichungen des Rechts der Lebenspartnerschaft an das Recht der Ehe im Adoptionsrecht vor.

#### **C. Alternativen**

Die Öffnung des Instituts Ehe für gleichgeschlechtliche Paare.

#### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Keine.

**E. Erfüllungsaufwand**

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger  
Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft  
Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten  
Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung  
Keiner.

**F. Weitere Kosten**

Keine.

## **Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Lebenspartnerschaftsgesetzes und anderer Gesetze im Bereich des Adoptionsrechts**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

#### **Änderung des Gesetzes über die Eingetragene Lebenspartnerschaft (LPartG)**

Das Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Februar 2001 (BGBl. I S. 266), zuletzt geändert durch ... wird wie folgt geändert:

1. Die Angabe zu § 9 in der Inhaltsübersicht wird wie folgt gefasst:  
„§ 9 Regelungen in Bezug auf Kinder“.
2. § 9 wird wie folgt geändert:
  - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:  
„Regelungen in Bezug auf Kinder“.
  - b) Absatz 7 wird wie folgt gefasst:  
„(7) Für die Annahme eines Kindes durch Lebenspartner gelten die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Annahme eines Kindes durch Ehegatten sowie Artikel 22 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch entsprechend.“

### **Artikel 2**

#### **Änderung des Adoptionswirkungsgesetzes**

In § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Adoptionswirkungsgesetzes vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2950, 2953), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden nach dem Wort „Ehegatten“ ein Komma und die Wörter „des Lebenspartners“ eingefügt.

### **Artikel 3**

#### **Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG)**

Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), zuletzt geändert durch ... wird wie folgt geändert:

1. In § 101 werden nach dem Wort „Ehegatten“ die Wörter „oder Lebenspartner“ eingefügt.
2. In § 188 Absatz 1 Nummer 1c werden jeweils nach dem Wort „Ehegatte“ die Wörter „oder der Lebenspartner“ eingefügt.

### **Artikel 4**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Berlin, den 19. Februar 2014

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**



## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Am 19. Februar 2013 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das Verbot der sukzessiven Adoption durch Lesben und Schwule mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Ab sofort können eingetragene Lebenspartnerschaften nach erfolgreicher Vermittlung durch eine Adoptionsstelle nacheinander ein Kind annehmen.

Das ist sogar in ein und demselben Termin möglich. Der Familienrichter kann zunächst die Annahme des Kindes durch einen der Lebenspartner beschließen und den Beschluss diesem Lebenspartner sofort aushändigen. Damit ist der Beschluss wirksam und sofort rechtskräftig (§ 197 FamFG i.V.m. § 15 Absatz 2 FamFG und § 173 ZPO). Deshalb kann der Familienrichter sofort danach den Beschluss über die Annahme des Kindes durch den anderen Lebenspartner fassen und dem anderen Lebenspartner aushändigen. Damit ist die Adoption des Kindes durch die beiden Lebenspartner vollzogen.

### I. Wohl des Kindes

Das Grundgesetz schützt in Artikel 6 Absatz 1 die Familie. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Das Familiengrundrecht schützt auch die aus gleichgeschlechtlichen Lebenspartnern und einem Kind bestehende Gemeinschaft, sofern diese dauerhaft angelegt ist und als umfassende Gemeinschaft gelebt wird“ (BVerfG, 1 BvL 1/11 vom 19. Februar 2013). In Deutschland wachsen bereits in jeder achten gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft Kinder auf. Eingetragenen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern wird allerdings die gemeinschaftliche Annahme eines Kindes nach § 1741 Absatz 2 Satz 1 BGB und § 9 Absatz 6 und 7 LPartG verboten. Handelt es sich um das Pflegekind eines gleichgeschlechtlichen Paares darf es zunächst lediglich ein in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft lebender Elternteil bei der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen adoptieren. Dem anderen wird das per Gesetz zunächst verboten. Somit werden die Kinder durch fehlende Ansprüche gegenüber den Eltern nach dem geltenden Unterhalts- oder Erbrecht benachteiligt. Gegenüber gemeinschaftlich adoptierten Kindern verheirateter Eltern fehlt ihnen die doppelte Sicherheit. Auch im Alltag erfahren Kinder in solchen Familien Nachteile durch die fehlende rechtliche Anerkennung als Familie. Diese Diskriminierung ist auch hinsichtlich Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) bedenklich. Der Schutz der Familie und das Wohl des Kindes gebieten die rechtliche Absicherung dieser Eltern-Kind-Beziehungen.

In der politischen Diskussion vorgetragene Befürchtungen, das Aufwachsen in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften füge Kindern seelische und psychische Schäden zu und führe zu Entwicklungsstörungen, sind wissenschaftlich nicht haltbar. Alle vorliegenden Studien legen nahe, dass kein nennenswerter Unterschied zum Leben in Familien mit verschiedengeschlechtlichen Eltern auszumachen ist. Letztlich hat das die im Auftrag des Bundesjustizministeriums (BMJ) vom Bayrischen Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (ifb) durchgeführte Studie „Die Lebenssituation von Kindern in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften“ deutlich bestätigt. „Entscheidend für die Entwicklung der Kinder ist nicht die Struktur der Familie, sondern die Qualität der innerfamiliären Beziehungen“, heißt es dort. Ferner kommt die Studie zum Ergebnis, dass Nachteile für das Wohl der in gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften erzogenen Kinder nicht zu erwarten sind, sondern vielmehr die gemeinschaftliche Adoption für das Kindeswohl tatsächlich vorteilhaft ist (S. 308f). In zahlreichen Kommunen berichten Jugendämter über ihre guten Erfahrungen mit schwulen und lesbischen Pflegeeltern. Auch die positiven Meldungen aus den Niederlanden, Schweden, Spanien, dem Vereinigten Königreich, Belgien, Island, Norwegen, Dänemark, Kanada und mehreren Bundestaaten der USA, wo die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Adoption durch gleichgeschlechtliche Paare bereits eingeführt ist, widerlegen die ohnehin empirisch nie belegten Vorbehalte.

Es ist zudem völlig absurd, dass Ehegatten nur gemeinschaftlich aber nicht einzeln, Lebenspartnerinnen und Lebenspartner dagegen nur einzeln nicht aber gemeinschaftlich ein Kind adoptieren dürfen.

Niemand hat ein Recht auf ein Kind. Kinder haben vielmehr ein Recht auf Liebe, Fürsorge, Aufmerksamkeit und Geborgenheit. All dies können sie bei gleichgeschlechtlichen Eltern in gleicher Weise erfahren wie bei verschiedengeschlechtlichen Paaren. Lesben und Schwule sind genauso verantwortliche Eltern wie andere Menschen auch. Ein genereller Ausschluss vom gemeinsamen Adoptionsrecht stellt die Fähigkeit

von Lesben und Schwulen zur Kindererziehung aus politischen Gründen pauschal in Frage. Diese willkürliche Diskriminierung ist sachlich nicht gerechtfertigt und schadet dem Kindeswohl, indem es die Stigmatisierung bereits bestehender Familien mit gleichgeschlechtlichen Eltern fördert und den Kreis der am besten geeigneten Adoptiveltern künstlich verknüpft. Ob eine Adoption im konkreten Fall dem Wohl des Kindes dient, muss bei gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften genauso wie bei Ehepaaren jeweils im Einzelfall der sachkundigen Entscheidung des Familiengerichts überlassen bleiben.

## II. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem bindenden Senatsbeschluss einstimmig entschieden, dass sich eingetragene Lebenspartnerschaft und Ehe „in der auf Dauer übernommenen, auch rechtlich verbindlichen Verantwortung für den Partner“ nicht unterscheiden. „Beide sind auf Dauer angelegt und begründen eine gegenseitige Einstandspflicht“, heißt es in der Entscheidung (Beschluss vom 7. Juli 2009 – 1 BvR 1164/07, Rn. 102). Eine auf die sexuelle Orientierung der Grundrechtsträger basierte Ungleichbehandlung von Ehegatten und Lebenspartnern bedarf daher einer Rechtfertigung, für die genauso „ernstliche Gründe“ erforderlich sind, wie für die Unterscheidung aufgrund des Geschlechts.

Der Gesetzgeber hat 1976 – also vor der Statuierung des Instituts der Lebenspartnerschaft – die Privilegierung der Ehe beim Adoptionsrecht damit begründet, dass jede „andere Lebensgemeinschaft als die Ehe (...) rechtlich nicht abgesichert (ist), um eine gemeinschaftliche Annahme des Kindes durch ihre Mitglieder zu rechtfertigen. Es fehlen die Voraussetzungen, um das Kind rechtlich in diese Gemeinschaft einzuordnen.“ (BT-Drs. 7/3061, S. 30) Seit dem 1. August 2001 können jedoch gleichgeschlechtliche Paare in Deutschland eine rechtlich abgesicherte Lebenspartnerschaft eingehen. Ferner lässt der Gesetzgeber im § 9 Absatz 6 Satz 1 LPaTG und in Übereinstimmung mit Artikel 14 EMRK ausdrücklich zu, dass ein einzelner Lebenspartner oder eine einzelne Lebenspartnerin ein fremdes Kind adoptiert und innerhalb der Lebenspartnerschaft großzieht. Und auch die Möglichkeit der 2005 eingeführten Stiefkindadoption von Lebenspartnern wurde im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2009 nicht beanstandet (1 BvL 15/09, FamRZ 2009, 1653). Nach der Meinung des Gerichts vermittelt sich die Elternstellung zu einem Kind i.S. Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG „damit nicht allein durch die Abstammung, sondern auch aufgrund der sozial-familiären Verantwortungsgemeinschaft“ (Rn. 14).

Dass das Verbot der gemeinschaftlichen Adoption durch Lebenspartnerinnen und Lebenspartner nicht haltbar ist, ergab auch der Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (WD 3 – 060/10). Auch in der Literatur wird diese Auffassung seit Jahren vertreten (u.a. Siegfried, NJW 11/2010, S. 10).

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht am 19. Februar 2013 entschieden, dass das Verbot der sukzessiven Adoption durch Lesben und Schwule mit dem Grundgesetz unvereinbar ist. Ab der Urteilsverkündung dürfen eingetragene Lebenspartnerschaften nach erfolgreicher Vermittlung durch eine Adoptionsstelle nacheinander ein Kind annehmen.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen zahlreicher Sachverständigen<sup>1</sup>, die teilweise sowohl schriftlich als auch in der mündlichen Verhandlung Stellung genommen haben, bekräftigte es zudem, dass dem Kind das Aufwachsen mit gleichgeschlechtlichen Eltern nicht nur nicht schade, sondern dem Wohl des Kindes entspreche: „Es ist davon auszugehen, dass die behüteten Verhältnisse einer eingetragenen Lebenspartnerschaft das Aufwachsen von Kindern ebenso fördern können wie die einer Ehe (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012 – 2 BvR 1397/09 -, juris, Rn. 76). Bedenken, die sich gegen das Aufwachsen von Kindern in gleichgeschlechtlichen Elterngemeinschaften im Allgemeinen richten, wurden in der ganz überwiegenden Zahl der sachverständigen Stellungnahmen zurückgewiesen (s. o., A.III.2.a))<sup>2</sup>. Auch der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hatte bereits in seinem Bericht zum Lebenspartnerschaftsgesetz bekundet, mit der Ausklammerung der Möglichkeit zur gemeinschaftlichen Adoption sei

<sup>1</sup> Als sachkundige Auskunftspersonen haben – teilweise sowohl schriftlich als auch in der mündlichen Verhandlung – der Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen, der Berufsverband der Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeutinnen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeuten e.V., die Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie e.V., die Bundesarbeitsgemeinschaft Schwule und Lesbische Paare e.V., der Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD), die Ökumenische Arbeitsgruppe Homosexuelle und Kirche (HuK) e.V., das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V., der Deutsche Familiengerichtstag e.V. – Kinderrechtskommission -, der Deutsche Familienverband, die Wissenschaftliche Vereinigung für Familienrecht e.V. Bonn und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. Stellung genommen (Rn. 29).

<sup>2</sup> Zehn der elf Stellungnahmen halten es aus praktischen und aus verfassungsrechtlichen Erwägungen – insbesondere mit Rücksicht auf das Wohl der betroffenen Kinder – für erforderlich, die Sukzessivadoption durch eingetragene Lebenspartner zuzulassen (Rn. 30).

keine negative Aussage über die Erziehungsfähigkeit gleichgeschlechtlich orientierter Personen intendiert (vgl. Bundestagsdrucksache 14/4550, S. 6).“ (Rn. 80).

Und weiter: „Die Sukzessivadoption hat nach Einschätzung der angehörten psychologischen Sachverständigen stabilisierende entwicklungspsychologische Effekte (s. o., A.III.2.a)). Die betroffenen Kinder sind durch die Trennung von den leiblichen Eltern in besonderer Weise belastet. Die mit der Weggabe durch die leiblichen Eltern einhergehende Bindungsunsicherheit des Kindes würde mit der Adoption durch den eingetragenen Lebenspartner des Adoptivelternteils nicht vertieft; vielmehr würde diese weitere Adoption der Stabilisierung und Integration des Kindes in seine neue Familie dienen. Das Kind erhielte Gewissheit, dass ihm im Fall des Verlusts des einen Elternteils ein anderer Elternteil bliebe. Stabilisierend könnte auch die rechtliche Gleichstellung beider Elternteile innerhalb der Familie wirken; das gemeinsame Sorgerecht der Eltern könnte das Zugehörigkeitsgefühl der Kinder und das Verantwortungsgefühl der Eltern stärken und die gemeinsame Erziehung erleichtern. Hingegen könnte das Kind die Verweigerung der rechtlichen Anerkennung seines Verhältnisses zum sozialen Elternteil als Abwehr und Ablehnung seiner Person und seiner Familie erleben.“ (Rn. 83). „Die Adoption durch den Lebenspartner würde die Rechtsstellung des Kindes bei Auflösung der Lebenspartnerschaft durch Trennung oder Tod verbessern. Gerade diese Überlegung hat den Gesetzgeber ausweislich der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf (vgl. Bundestagsdrucksache 15/3445, S. 15) bei der gesetzlichen Zulassung der Stiefkindadoption durch Lebenspartner geleitet (s. o., A.I.3.), ohne dass sich die Interessenlage des Kindes dort von der des Kindes bei der Sukzessivadoption unterscheiden würde.“ (Rn. 84).

Zusammenfassend stellte das Gericht in der o. g. Entscheidung klar: „Unterschiede zwischen Ehe und eingetragener Lebenspartnerschaft, welche die ungleiche Ausgestaltung der Adoptionsmöglichkeiten rechtfertigen könnten, bestehen nicht.“ (Rn. 104). Und es gibt dem Gesetzgeber zwei mögliche Wege zur Behebung des verfassungswidrigen Zustandes: „Neben der naheliegenden Angleichung der Adoptionsmöglichkeiten eingetragener Lebenspartner an die für Ehepartner bestehenden Adoptionsmöglichkeiten wäre auch eine allgemeine Beschränkung der Adoptionsmöglichkeiten denkbar, sofern diese für eingetragene Lebenspartner und Ehepartner gleich ausgestaltet würden.“ (Rn. 106).

Daher müssen im Adoptionsrecht Ehepaare und eingetragene Lebenspartnerschaften gleichbehandelt werden. Das Amtsgericht Schöneberg hat dem Bundesverfassungsgericht im März 2013 zwei Richtervorlagen zum Verbot der gemeinschaftlichen Adoption zugeleitet. Dort hieß es unisono: „Nach der Überzeugung des Gerichts verstößt das aus § 1741 Abs. 2 Satz 1 BGB und aus § 9 Abs. 6 und 7 LPartG folgende Verbot der gemeinschaftlichen Adoption durch Lebenspartner angesichts dessen, dass die gemeinschaftliche Adoption durch Ehegatten nach § 1741 Abs. 2 BGB zugelassen und sogar als Regelfall der Annahme durch verheiratete Annehmende vorgesehen ist, gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser verbietet, wesentlich Gleiches ohne sachlich gerechtfertigten Grund ungleich zu behandeln.“ (Amtsgericht Schöneberg, Geschäftsnummer: 24 F 172/12 und 24 F 250/12). Die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat die Richtervorlagen nur aus formalen Gründen nicht zur Entscheidung angenommen, sagte dabei aber deutlich, dass die Frage der gemeinschaftlichen Adoption „ähnliche oder sogar identische verfassungsrechtliche“ Sachverhalte wie die Entscheidung zur Sukzessivadoption betrifft (BVerfG, 1 BvL 2/13 und 1 BvL 3/13). In der Sache droht dem Gesetzgeber also erneut eine Blamage in Karlsruhe, wenn er das gemeinschaftliche Adoptionsrecht nicht selbst regelt.

### III. Europäisches Übereinkommen vom 24. April 1967 über die Adoption von Kindern

Internationale Abkommen stehen der Einführung des gemeinschaftlichen Adoptionsrechts für gleichgeschlechtliche Lebenspartner nicht entgegen.

Auch das wurde vom Bundesverfassungsgericht in dem o. g. Urteil vom 19. Februar 2013 bekräftigt: „Ungeachtet der Frage, wie weit völkerrechtliche Verpflichtungen eine von der Verfassung verbotene Ungleichbehandlung rechtfertigen können, lässt sich der Ausschluss des Sukzessivadoptionsrechts nicht mit Artikel 6 Absatz 1 des Europäischen Übereinkommens über die Adoption von Kindern begründen, nach dem die einzelne Adoption eines Adoptivkindes des Ehegatten gestattet ist. Artikel 8 Buchstabe a der am 7. Mai 2008 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedeten revidierten Fassung des Übereinkommens lässt ausdrücklich die Sukzessivadoption durch eingetragene Lebenspartner zu. Es steht der Bundesrepublik jedenfalls offen, der bereits in Kraft getretenen revidierten Fassung beizutreten und, soweit erforderlich, das ursprüngliche Abkommen zu kündigen.“ (Rn. 101).



**B. Besonderer Teil****Zu Artikel 1 (Änderung des LPartG)****Zu Nummer 1 (Änderung Überschrift § 9 LPartG)**

Die Formulierung „Regelung in Bezug auf Kinder“ ersetzt die bestehende Überschrift „Regelung in Bezug auf Kinder eines Lebenspartners“. Damit wird deutlich gemacht, dass es sich nicht mehr ausschließlich um Kinder einer Lebenspartnerin oder eines Lebenspartners handelt, sondern dass durch das gemeinsame Adoptionsrecht nunmehr auch die Annahme fremder Kinder erfasst ist.

**Zu Nummer 2 (§ 9 Absatz 7 Satz 2 LPartG)**

Durch den eingeführten Verweis auf Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Annahme eines Kindes durch Ehegatten wird die sog. Stiefkindadoption erstens um die Möglichkeit erweitert, dass der eine Lebenspartner bzw. die Lebenspartnerin das Kind des anderen Lebenspartners bzw. der anderen Lebenspartnerin nach § 9 Absatz 7 Satz 1 LPartG auch dann annehmen kann, wenn es sich bereits um ein Adoptivkind handelt. Damit wird der Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Februar unmittelbar umgesetzt. Zweitens wird die gemeinschaftliche Adoption durch beide Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner ermöglicht, was sich aus dem o. g. Urteil, wie unter B.II. erörtert, ergibt. Drittens werden sonstige ehebezogene Regelungen zur Adoption auf eingetragene Lebenspartnerschaften entsprechend des Urteils übertragen. Dazu zählt beispielsweise die Regelung des § 1766, wonach nur die Eheschließung, nicht aber die Begründung einer Lebenspartnerschaft zwischen Annehmenden und Adoptierten oder dessen Abkömmlingen zur Aufhebung der Adoption führt. Diese Privilegierung der Lebenspartnerinnen und Lebenspartner ist wie die gesamte „ungleiche Ausgestaltung der Adoptionsmöglichkeiten“ verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Durch den Verweis auf Artikel 22 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (Annahme als Kind) wird klargestellt, dass die Annahme durch eine Lebenspartnerin bzw. einen Lebenspartner oder beide Lebenspartnerinnen bzw. Lebenspartner dem Recht unterliegt, das nach Artikel 17b EGBGB für die allgemeinen Wirkungen der Lebenspartnerschaft maßgebend ist.

Der Artikel 17b EGBGB regelt das Internationale Privatrecht für die Eingetragene Lebenspartnerschaft. Die Vorschrift ist als allseitige Kollisionsnorm ausgestaltet, bestimmt also auch über die Anwendbarkeit ausländischer Sachvorschriften, die ein Rechtsinstitut zum Gegenstand haben, das mit der Eingetragenen Lebenspartnerschaft im Sinne des LPartG vergleichbar ist. Die geltende Regelung berücksichtigt, dass bislang nur eine Minderheit von Staaten das Rechtsinstitut der Eingetragenen Lebenspartnerschaft kennt, so dass es – anders als im deutschen internationalen Eherecht – problematisch wäre, vorrangig an das Heimatrecht der Lebenspartnerinnen und Lebenspartner anzuknüpfen. Denn dann bliebe einer Vielzahl ausländischer Staatsangehöriger selbst nach langjährigem Inlandsaufenthalt die Annahme eines Kindes versagt, weil ihr Heimatrecht ein solches Rechtsinstitut nicht kennt bzw. gleichgeschlechtlichen Paaren die Annahme eines Kindes verbietet.

**Zu Artikel 2 (Änderung des AdWirkG)**

§ 3 Absatz 1 AdWirkG ermöglicht die Umwandlung einer schwachen Adoption ausländischen Rechts in eine deutsche Volladoption. Nach Nummer 3 unterbleibt die Umwandlung, wenn ihr überwiegende Interessen des Ehegatten oder der Kinder des Annehmenden oder des Angenommenen entgegenstehen. In diese Aufzählung naher Angehöriger ist auch der Lebenspartner aufzunehmen.

**Zu Artikel 3 (Änderung des FamFG)****Zu Nummer 1 (§ 101 FamFG)**

Die in § 101 FamFG geregelte Zuständigkeit der Gerichte für das Adoptionsachen bezieht sich bisher nur explizit auf Ehegatten. Die Einfügung des Zusatzes „oder Lebenspartner“ stellt deshalb eine prozessrechtliche Anpassung an die materiellrechtliche Gleichstellung von Lebenspartnerinnen und Lebenspartner mit Ehegatten im Adoptionsrecht dar.



**Zu Nummer 2 (§ 188 Absatz 1 FamFG)**

Die Liste der Beteiligten in Verfahren nach § 186 Nr. 1 (Annahme als Kind) soll um Lebenspartnerinnen und Lebenspartner der Annehmenden bzw. des Anzunehmenden durch die jeweilige Einfügung des Zusatzes „oder Lebenspartner“ ergänzt und somit der materiellrechtlichen Gleichstellung von Lebenspartnerschaften mit der Ehe im Adoptionsrecht angepasst werden.

**Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Artikel 3 legt das Inkrafttreten des Gesetzes auf den ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Monats fest. Damit ist gewährleistet, dass die mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Ausführungsvorschriften zum FamFG geschaffen werden können.



**Anhang II-2 – Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 14. Oktober  
2015 (Drucks. 18/6386)**

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
– Drucksache 18/6185 –

**Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sigrid Hupach,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 18/3839 –

**Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der  
Asylpolitik**

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sabine  
Zimmermann (Zwickau), weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
DIE LINKE.  
– Drucksache 18/6190 –

**Alle Flüchtlinge willkommen heißen – Gegen eine Politik der Ausgrenzung  
und Diskriminierung**

- d) zu dem Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Ekin Deligöz,  
Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/4694 –**

**Für eine faire finanzielle Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und  
Versorgung von Flüchtlingen**

**A. Problem**

Zu Buchstabe a

Deutschland ist seit Monaten Ziel einer präzedenzlosen Zahl von Asylbewerbern, die Sicherheit vor Krieg, Verfolgung und Not suchen. Im Vergleich mit den meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird Deutschland hierbei weit überproportional belastet. Allein für das laufende Jahr 2015 wird mit ca. 800 000 Asylsuchenden gerechnet. Zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen ist es notwendig, das Asylverfahren zu beschleunigen. Die Rückführungen vollziehbar Ausreisepflichtiger sollen vereinfacht und Fehlanreize, die zu einem weiteren Anstieg ungerechtfertigter Asylanträge führen können, beseitigt werden. Um die Unterbringung der großen Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland gewährleisten zu können, soll zudem für einen befristeten Zeitraum von geltenden Regelungen und Standards abgewichen werden können. Gleichzeitig ist es erforderlich, die Integration derjenigen, die über eine gute Bleibeperspektive verfügen, zu verbessern.

Zu Buchstabe b und c

Die Fraktion DIE LINKE. fordert einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik. Leitbild der Aufnahme soll eine schnelle Integration von Anfang an sein. Dies beinhaltet zum Beispiel einen Zugang aller Asylsuchenden zu Integrations- und Sprachkursen und eine Strategie der Arbeitsmarktintegration. Der Bund soll alle Kosten der Aufnahme, Unterbringung und (auch medizinischen) Versorgung von Asylsuchenden übernehmen. Mit einem neuen Flüchtlingsaufnahmegesetz sollen bundesweit geltende, einheitliche Mindeststandards für die Aufnahme und Unterbringung normiert und eine verlässliche und langfristige Planung und Organisation ermöglicht werden. Auf jeden Fall müsse bereits bei der Aufnahme der Grundsatz einer Integration von Beginn an gelten. In Bezug auf die Unterbringung müsse deshalb der Vorrang einer privaten, dezentralen Unterbringung gelten und möglichst viele Asylsuchende möglichst schnell in Wohnungen untergebracht werden.

Zu Buchstabe d

Die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN fordert zur Gewährleistung einer humanen Flüchtlingspolitik vielfache Verbesserungen. Der Bund müsse sich nachhaltig und dauerhaft finanziell an der Aufnahme, Versorgung und Integration der

Asylsuchenden beteiligen. Ebenso müsse die Schlechterstellung von Flüchtlingen, gerade auch in medizinischer Hinsicht beendet und das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft werden. Stattdessen sei eine Überführung in die Regelsysteme des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch anzustreben. Verbesserungen seien weiterhin unter anderem bei der (grundlegenden und berufsbezogenen) Sprachförderung und der Unterbringung, d. h. dass Flüchtlinge möglichst schnell aus den Sammelunterkünften ausziehen können, dringend vonnöten. Ebenso sollten Asylsuchende gleichberechtigt in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen werden.

## **B. Lösung**

Zu Buchstabe a

Um die Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylanträgen zu priorisieren, müssen die Anträge regelmäßig nicht schutzbedürftiger Personen beschleunigt bearbeitet werden. Hierzu bedarf es einer Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer, da dort gewährleistet erscheint, dass weder Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden und die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingschutz oder subsidiärem Schutz für Staatsangehörige dieser Staaten daher nur in Einzelfällen vorliegen. Aus diesem Grund sollen sie bis zum Ende des Asylverfahrens zukünftig auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben.

Während der Dauer des Asylverfahrens und danach bedarf es einer Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und Flüchtlingsunterkünften. Hierfür werden zeitlich befristete Erleichterungen im Bauplanungsrecht geschaffen. Zudem werden in eng begrenztem und klar umrissenem Umfang weitere punktuelle Erleichterungen hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energien im Gebäude vorgesehen. Diese dienen der Erleichterung des Vollzuges durch die zuständigen Landesbehörden.

Um mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können, soll der Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen so weit wie möglich durch Sachleistungen ersetzt werden. Auszahlungen von Geldleistungen dürfen längstens einen Monat im Voraus erfolgen.

Die Durchsetzung bestehender Ausreisepflichten wird erleichtert. So darf künftig nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der Termin der Abschiebung nicht angekündigt werden, um die Gefahr des Untertauchens zu verringern. Die Höchstdauer der Aussetzung von Abschiebungen durch die Länder wird von sechs auf drei Monate reduziert.

Die Menschen, die eine gute Bleibeperspektive haben, sollen möglichst schnell in Gesellschaft und Arbeitswelt integriert werden. Hierfür werden die Integrationskurse für Asylbewerber sowie Geduldete mit guter Bleibeperspektive geöffnet. Das Leiharbeitsverbot für Asylbewerber sowie Geduldete entfällt nach drei Monaten, wenn es sich um Fachkräfte handelt. Für geringer qualifizierte Kräfte wird der Zugang zur Leiharbeit erst nach 15 Monaten möglich sein.

Der Bund beteiligt sich strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten, die in Abhängigkeit von der Zahl der Aufnahme der Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen. Durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz entlastet der Bund die Länder von Kosten für Asylbewerber, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und bei der Kinderbetreuung. In den Fällen, in denen die Kommunen Kostenträger sind, geben die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel weiter. Für die enthaltenen Abschlagszahlungen erfolgt Ende 2016 eine personenscharfe Spitzabrechnung für 2016, die bei der für 2017 festzulegenden Abschlagszahlung berücksichtigt wird.

Angesichts der hohen Anzahl der derzeit in Deutschland Asyl- und Schutzsuchenden unterstützt der Bund Länder und Kommunen zudem beim Neubau von Wohnungen und bei der Ausweitung des Bestands an Sozialwohnungen. Hierzu werden die den Ländern für den Bereich „Wohnraumförderung“ zuzuweisenden Kompensationsmittel für die Jahre 2016 bis 2019 jeweils um 500 Millionen Euro erhöht. Die Länder haben zugestimmt, diese Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden.

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/6185 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zu Buchstabe b

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/3839 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zu Buchstabe c

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/6190 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Zu Buchstabe d

**Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/4694 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.**

### **C. Alternativen**

Ablehnung des Gesetzentwurfs und Annahme einer der Anträge zu b, c oder d.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Durch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylbewerber entstehen Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsmehreinnahmen, die nicht quantifiziert werden können.

Durch die Änderungen im Asylverfahrensgesetz kommt es zu Minderausgaben für die Länder in nicht quantifizierbarer Höhe im AsylbLG und zu geringen, nicht quantifizierbaren Mehrausgaben im WoGG.

Der Bund wird in geringem, nicht quantifizierbaren Maß beim WoGG und möglicherweise durch nicht quantifizierbare Mehrausgaben im SGB II belastet (im SGB II auch die Kommunen). Die Arbeitslosenversicherung wird möglicherweise ebenfalls durch nicht quantifizierbare Mehrausgaben belastet.

Durch die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz kommt es zu Minderausgaben für die Länder in nicht quantifizierbarer Höhe. Durch die Erweiterung der Rückführungsmöglichkeiten bei den Ländern ist mit einer Vollzugssteigerung zu rechnen, die Einsparungen bei den Ländern zur Folge haben, die derzeit nicht quantifizierbar sind.

Durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (Artikel 8) erhält der Bund im Jahr 2016 geringere Einnahmen aus der Umsatzsteuer in Höhe von 3.637 Millionen Euro, im Jahr 2017 von 1.124 Millionen Euro, im Jahr 2018 von 1.220 Millionen Euro und im Jahr 2019 von 350 Millionen Euro. Für die Länder resultieren hieraus entsprechende Mehreinnahmen. Die Länder haben eine entsprechende Weitergabe der vom Bund erhaltenen Mittel an die Kommunen zugesagt, sofern und soweit die Kommunen Kostenträger bei der Aufnahme und Unterbringung

von Asylbewerbern sind. Durch die Änderung des Entflechtungsgesetzes (Artikel 12) erhalten die Länder in den Jahren 2016 bis 2019 Mehreinnahmen von jährlich 500 Millionen Euro, dem Bund entstehen hierdurch entsprechende Mehrausgaben.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Bürgerinnen und Bürgern entstehen durch die gesetzlichen Änderungen keine zusätzlichen Kosten.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Durch die Erhöhung der Fallzahl bei einer Informationspflicht bei Ausländerbeschäftigung entsteht der Wirtschaft Erfüllungsaufwand in Form von Bürokratiekosten, deren Höhe jedoch derzeit nicht beziffert werden kann.

Der hierdurch entstehende laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft kann momentan nicht kompensiert werden. Eine Kompensation innerhalb eines Jahres wird in Aussicht gestellt.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Durch den zu erwartenden Rückgang bei den Asylbewerberzahlen aus den als sichere Herkunftsstaaten einzustufenden Staaten werden Bund, Länder und Kommunen um Aufwendungen für die Durchführung der Verfahren und für die Gewährung von Leistungen entlastet. Beim Bund betrifft dies in erster Linie die Aufwendungen für die Durchführung der Asylverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Bei den Ländern und Kommunen betrifft dies vor allem die Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Wie stark der insofern zu erwartende Rückgang bei den Asylbewerberzahlen ausfällt, lässt sich nicht exakt prognostizieren, da er von zahlreichen externen Faktoren abhängt, insbesondere von der sozio-ökonomischen Situation in den Herkunftsstaaten, von den Auswirkungen der Maßnahmen, die andere von Asylzuwanderung betroffene europäische Staaten ergriffen haben bzw. noch ergreifen, und von dem Zeitraum zwischen der Begründung der Ausreisepflicht und der Ausreise bzw. der Aufenthaltsbeendigung. Die Höhe der rückläufigen Asylbewerberzahlen lässt sich daher schwer schätzen.

Der Verwaltung auf Bundesebene entsteht durch den Regelungsentwurf ein quantifizierbarer Mehraufwand in Höhe von bis zu 79 Mio. Euro aufgrund der Kosten, die durch die Öffnung der Integrationskurse bedingt sind. Bei der Bundesagentur für Arbeit erhöht sich der Erfüllungsaufwand in nicht quantifizierbarer Höhe durch die Öffnung der Leiharbeit für Asylbewerber.

Der Vollzugsaufwand beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben wird sich voraussichtlich um rund 5 Prozent des Betrags erhöhen, der vom Haushaltsgesetzgeber für zusätzliche Bundesfreiwilligendienstplätze bereitgestellt wird.

Mit zusätzlichem Erfüllungsaufwand, der jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden kann, ist zu rechnen.

Auf Länderebene entstehen Kosten in Höhe von maximal 45 Mio. Euro pro 100.000 Asylbewerber für die Verpflichtung, den standardmäßigen Impfschutz für Asylbewerber gegen hochkontagiöse oder schwer verlaufende Krankheiten zu vervollständigen, sofern diese noch keine Standardimpfungen erhalten haben oder



Impflücken aufweisen und diese nun nachholen und soweit Schutzimpfungsleistungen von den Ländern nicht schon bislang erbracht wurden.

Zugleich werden die Länder durch eine Vereinfachung des Meldewesens in Höhe von bis zu 5,2 Mio. Euro entlastet.

Auch auf Länderebene ist mit weiterem, bislang nicht quantifizierbarem Erfüllungsaufwand zu rechnen.

**F. Weitere Kosten**

Der Gesetzentwurf wirkt sich nicht auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau aus.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6185 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:
  1. Artikel 1 wird wie folgt geändert:
    - a) In Nummer 23 werden in Absatz 2 Satz 2 die Wörter „zwei Wochen“ durch die Wörter „längstens einen Monat“ ersetzt.
    - b) Nach Nummer 30 wird folgende Nummer 31 eingefügt:

„31. Dem § 83a wird folgender Satz angefügt:  
„Das Gericht hat der Ausländerbehörde das Ergebnis mitzuteilen, wenn das Verfahren die Rechtmäßigkeit einer Abschiebungsandrohung oder einer Abschiebungsanordnung nach diesem Gesetz zum Gegenstand hat.““
    - c) Die bisherigen Nummern 31 und 32 werden die Nummern 32 und 33.
    - d) Die bisherige Nummer 33 wird Nummer 34 und Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Das Verfahren zur Erteilung der Ermächtigung nach den Absätzen 1 bis 5 führt die zuständige Behörde des Landes durch, in dem der ärztliche Beruf ausgeübt werden soll, oder die Stelle, die nach § 12 Absatz 3 Satz 2 der Bundesärztleistungsordnung vereinbart wurde.“
    - e) Die bisherige Nummer 34 wird Nummer 35.
  2. Artikel 2 wird wie folgt geändert:
    - a) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. § 1a wird wie folgt gefasst:

„§ 1a

Anspruchseinschränkung

(1) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 und Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 6, soweit es sich um Familienangehörige der in § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 genannten Personen handelt, die sich in den Geltungsbereich dieses Gesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen, erhalten Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist.

(2) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 5, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, haben ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag keinen Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6, es sei denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden. Ihnen werden bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt. Nur soweit im Einzelfall be-

sondere Umstände vorliegen, können ihnen auch andere Leistungen im Sinne von § 3 Absatz 1 Satz 1 gewährt werden. Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden.

(3) Absatz 2 gilt entsprechend für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Für sie endet der Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 mit dem auf die Vollziehbarkeit einer Abschiebungsandrohung oder Vollziehbarkeit einer Abschiebungsanordnung folgenden Tag. Für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 6, soweit es sich um Familienangehörige der in Satz 1 genannten Personen handelt, gilt Absatz 1 entsprechend.

(4) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 oder 5, für die in Abweichung von der Regelzuständigkeit nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31) nach einer Verteilung durch die Europäische Union ein anderer Mitgliedstaat oder ein am Verteilungsmechanismus teilnehmender Drittstaat, der die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 anwendet, zuständig ist, erhalten ebenfalls nur Leistungen nach Absatz 2.“

- b) Nummer 3 Buchstabe a Absatz 1 Satz 6 und 7 wird wie folgt gefasst:

„Soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, sollen diese durch Sachleistungen gedeckt werden. Soweit Sachleistungen nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich sind, können auch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden.“

3. Artikel 5 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Ein Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug liegt vor, wenn die Tätigkeitsbeschreibung eines Einsatzplatzes einen Bezug zur Unterstützung von Asylberechtigten, Personen mit internationalem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9) oder Asylbewerbern erkennen lässt oder wenn ein Asylberechtigter, eine Person mit internationalem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU oder ein Asylbewerber, bei dem ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, diesen absolviert. Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.“

- b) Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:  
„Hierzu bedarf es der Aufklärung des oder der Freiwilligen über diesen Umstand und der Zustimmung der oder des zu entsendenden Freiwilligen.“
- 4. Artikel 6 Nummer 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 11 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Satz 2 wird das Wort „Bebauungsplänen“ durch das Wort „Plänen“ ersetzt.
    - bb) Satz 3 wird aufgehoben.
  - b) Absatz 13 Satz 2 bis 4 wird durch die folgenden Sätze ersetzt:  
„Für Vorhaben nach Satz 1 gilt § 35 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 und Satz 3 entsprechend. Wird zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung nach Satz 1 Nummer 2 eine Nutzung zulässigerweise ausgeübt, kann diese im Anschluss wieder aufgenommen werden; im Übrigen gelten für eine nachfolgende Nutzungsänderung die allgemeinen Regeln. Die Rückbauverpflichtung nach Satz 2 entfällt, wenn eine nach Satz 3 zulässige Nutzung aufgenommen wird oder wenn sich die Zulässigkeit der nachfolgenden Nutzung aus § 30 Absatz 1, 2 oder § 33 ergibt. Die Sicherstellung der Rückbauverpflichtung nach Satz 2 in entsprechender Anwendung des § 35 Absatz 5 Satz 3 ist nicht erforderlich, wenn Vorhabenträger ein Land oder eine Gemeinde ist.“
  - c) Absatz 14 wird wie folgt geändert:
    - aa) In Satz 1 werden die Wörter „nicht rechtzeitig“ durch die Wörter „nicht oder nicht rechtzeitig“ ersetzt.
    - bb) Die Sätze 5 bis 7 werden durch die folgenden Sätze ersetzt:  
„Für Vorhaben nach Satz 1 gilt § 35 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 und Satz 3 entsprechend. Absatz 13 Satz 3 gilt entsprechend. Die Rückbauverpflichtung nach Satz 5 entfällt, wenn eine nach Satz 6 zulässige Nutzung aufgenommen wird oder wenn sich die Zulässigkeit der nachfolgenden Nutzung aus § 30 Absatz 1, 2 oder § 33 ergibt. Die Sicherstellung der Rückbauverpflichtung nach Satz 5 in entsprechender Anwendung des § 35 Absatz 5 Satz 3 ist nicht erforderlich, wenn Vorhabenträger ein Land oder eine Gemeinde ist.“
- 5. Artikel 7 Nummer 3 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:
  - b) Nach Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:  
„Soweit ein Land, in dem der Ausländer seinen Aufenthalt zu nehmen hat, von der Möglichkeit nach § 83 Absatz 3 des Asylgesetzes Gebrauch gemacht hat, ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, das nach dem Landesrecht für Streitigkeiten nach dem Asylgesetz betreffend den Herkunftsstaat des Ausländers zuständig ist.“
- 6. Dem Artikel 10 Nummer 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:  
„(5) Die Leistungen nach dieser Vorschrift sind Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im Sinne des § 3 Absatz 1 und 2.“
- 7. Artikel 15 wird wie folgt geändert:
  - a) Der Überschrift werden ein Komma und das Wort „Außerkräfttreten“ angefügt.

b) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) § 18 des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst,  
das durch Artikel 5 dieses Gesetzes geändert worden ist, tritt am  
31. Dezember 2018 außer Kraft.“;

- b) den Antrag auf Drucksache 18/3839 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 18/6190 abzulehnen;
- d) den Antrag auf Drucksache 18/4694 abzulehnen.

Berlin, den 14. Oktober 2015

**Der Innenausschuss**

**Ansgar Heveling**  
Vorsitzender

**Nina Warken**  
Berichterstatlerin

**Rüdiger Veit**  
Berichterstatter

**Ulla Jelpke**  
Berichterstatlerin

**Volker Beck (Köln)**  
Berichterstatter

**Bericht der Abgeordneten Nina Warken, Rüdiger Veit, Ulla Jelpke und Volker Beck (Köln)****A. Allgemeiner Teil****I. Überweisung**

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/6185** wurde in der 127. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Oktober 2015 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss, den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-schätzung und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen. Dem Haushaltsausschuss wurde der Gesetzentwurf auch gemäß § 96 GO-BT überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 18/3839** wurde in der 103. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2015 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 18/6190** wurde in der 127. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Oktober 2015 an den Innenausschuss federführend sowie an den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 18/4694** wurde in der 103. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. Mai 2015 an den Innenausschuss federführend sowie an den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

**II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Zu Buchstabe a

Der **Finanzausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Gesundheit**, der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**, der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgen-schätzung** und der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** haben jeweils in ihren Sitzungen am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)424 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 71. Sitzung am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. und eines Mitglieds der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(4)424 empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat in seiner 52. Sitzung am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. und zwei Stimmen aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei zwei Stimmenthaltungen aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)424 anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 51. Sitzung am 14. Oktober mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. und eines Mitglieds der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrags auf Ausschussdrucksache 18(4)424 empfohlen.

Der **Haushaltsausschuss** hat in seiner 58. Sitzung am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Seinen Bericht gemäß § 96 GO-BT wird er gesondert abgeben.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben jeweils in ihren Sitzungen am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben jeweils in ihren Sitzungen am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Zu Buchstabe d

Der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Arbeit und Soziales**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** und der **Ausschuss für Gesundheit** haben jeweils in ihren Sitzungen am 14. Oktober 2015 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags empfohlen.

### III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Der Innenausschuss hat in seiner 55. Sitzung am 30. September 2015 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu den Vorlagen durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 56. Sitzung am 12. Oktober 2015 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich elf Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 56. Sitzung des Innenausschusses vom 12. Oktober 2015 verwiesen (Protokoll 18/56). Der Innenausschuss hat die Vorlagen in seiner 57. Sitzung am 14. Oktober 2015 abschließend beraten. Zuvor hat der Unterausschuss Kommunales in seiner 14. Sitzung am 14. Oktober 2015 dem Innenausschuss empfohlen, den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Drucksache 18/6185 in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dem Plenum zur Annahme vorzulegen.

Den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/6185 in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)424 empfiehlt der **Innenausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen. Den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)424 hat der Innenausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. angenommen. Zuvor wurde auf Wunsch der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Einzelabstimmung zu Artikel 1 bis 3, Artikel 8 und 12 sowie die übrigen Artikel des Gesetzentwurfs durchgeführt. Danach erfolgte die Zustimmung zu Artikel 1 bis 3 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen, zu Artikel 8 und 12 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. sowie zu den übrigen Artikeln des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

2. Die Anträge hat der Innenausschuss wie folgt abgestimmt:

Der **Innenausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/3839.

Den Antrag auf Drucksache 18/6190 empfiehlt der **Innenausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

Den Antrag auf Drucksache 18/4694 empfiehlt der **Innenausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. abzulehnen.

## **B. Besonderer Teil**

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 18/6185 hingewiesen. Die vom Innenausschuss vorgenommenen Änderungen auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)424 begründen sich wie folgt:

### **Zu Nummer 1 (Artikel 1 – Änderung des Asylverfahrensgesetzes)**

#### **Zu Buchstabe a (§ 63a Asylgesetz-E)**

##### **§ 63a Absatz 2 Satz 2 Asylgesetz-E:**

Um Verwaltungsaufwand für die ausstellenden Behörden zu reduzieren, soll die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender nicht wie bislang vorgesehen bei Bedarf um jeweils längstens zwei Wochen, sondern um längstens einen Monat verlängert werden können. Diese Ausgestaltung entspricht der Regelungssystematik der Befristung bei der Erstaussstellung.

#### **Zu Buchstabe b (§ 83a Asylgesetz-E)**

##### **§ 83a Asylgesetz-E:**

Der Regelungsvorschlag greift ein Petition der Länder auf. Nach derzeitigem Recht darf das Gericht der Ausländerbehörde das Ergebnis eines asylgerichtlichen Verfahrens formlos mitteilen. Zur Beschleunigung von Abschiebungen soll die Ermessensregelung für Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit von Abschiebungsandrohung oder Abschiebungsanordnung in eine Verpflichtung der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit umgewandelt werden. Unter einem „Verfahren über die Rechtmäßigkeit“ sind dabei auch Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz (und nicht nur Hauptsacheverfahren) zu verstehen. Wird die Ausländerbehörde bei solchen Eilverfahren stets unmittelbar vom Gericht über den Ausgang eines entsprechenden Verfahrens informiert, braucht sie zur Durchführung der Abschiebung eine Vollziehbarkeitsmitteilung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nicht mehr abzuwarten.

#### **Zu Buchstabe c**

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen.

#### **Zu Buchstabe d (§ 90 Absatz 6 Asylgesetz-E)**

##### **§ 90 Absatz 6 Asylgesetz-E:**

Die Neufassung dient der Klarstellung, dass die „Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung von Heilkunde“ für Asylbewerber von den Berufszulassungsbehörden der Länder erteilt wird, die bereits für die Erteilung der Approbation und der Erlaubnis nach § 3 bzw. § 10 der BÄO (d. h. auch für Ärzte mit ausländischer Berufsqualifikation) zuständig sind. Bei diesen Behörden ist die erforderliche Expertise für Berufszulassungsentscheidungen vorhanden. Nach § 12 Absatz 3 BÄO erteilt Approbation bzw. Erlaubnis nach § 3 bzw. § 10 der BÄO „die zuständige Behörde des Landes, in dem der ärztliche Beruf ausgeübt werden soll“.

#### **Zu Buchstabe e**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

### **Zu Nummer 2 (Artikel 2 - Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)**

#### **Zu Buchstabe a (§ 1a Asylbewerberleistungsgesetz-E)**

Durch die vorliegende Neufassung sollen die neuen Regelungen besser in die bisherige Vorschrift eingefügt und ihr Anwendungsbereich soll klarer definiert werden.

Absatz 1 (neu) entspricht der bisherigen Regelung in § 1a Nummer 1. Insoweit ergeben sich keine Veränderungen gegenüber dem bisherigen Recht.

Absatz 2 (neu) regelt Leistungseinschränkungen für vollziehbar Ausreisepflichtige, die unter keinen Umständen für ein Bleiberecht in Betracht kommen und deren Ausreisetermin und Reisemöglichkeit feststehen. Nimmt ein



solch vollziehbar Ausreisepflichtiger die Ausreisemöglichkeit nicht wahr, endet sein Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ab dem Tag, der dem Ausreisetermin folgt, es sein denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die er nicht zu vertreten hat, nicht durchgeführt werden. Ihm steht bis zu seiner Ausreise nur noch ein Anspruch auf Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege zu. Nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, können ihm auch andere Leistungen im Sinne von § 3 Absatz 1 Satz 1 gewährt werden. Die Leistungen nach Absatz 2 Satz 2 und 3 sollen nach Satz 4 als Sachleistungen erbracht werden.

Absatz 3 (neu) erstreckt die in dem neuen Absatz 2 vorgesehene Leistungskürzung auf Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Für die nach § 1 Nummer 6 leistungsberechtigten Familienangehörigen dieser Gruppe bleibt es bei den Leistungskürzungen nach Absatz 1. Dies entspricht der bisherigen Regelung in § 1a Nummer 2.

Der bisherige Absatz 3 des Entwurfes führt derzeit neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union lediglich die Schweiz auf. Aufgrund besonderer Assoziierungsabkommen nehmen aber auch weitere Staaten am System zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates nach der Verordnung (EU) 604/2013 vom 26.06.2013 (Dublin-III-Verordnung) teil. Diese Staaten sind aufgrund dieser Abkommen zwar nicht verpflichtet, sich an einem durch Organe der Europäischen Union beschlossenen, von den Regelzuständigkeiten der Dublin-III-Verordnung abweichenden Mechanismus zur Verteilung von Asylsuchenden auf andere Mitgliedstaaten zu beteiligen. Doch haben neben der Schweiz bereits Island, Norwegen, und Liechtenstein angekündigt, sich mit gesonderten Vereinbarungen freiwillig am Verteilmechanismus gemäß Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (Abl. L 248 vom 24.09.2015, S. 80) beteiligen zu wollen. Daher soll der Wortlaut in Absatz 4 (neu) zugunsten einer entsprechend drittstaatsoffenen Formulierung angepasst werden. Andernfalls entstünde ein Wertungswiderspruch, wenn nur für Asylsuchende, für deren Asylverfahren nach einer Verteilentscheidung die Schweiz zuständig ist, Leistungseinschränkungen gelten sollen, nicht jedoch für Asylsuchende, die einem anderen sich am Verteilmechanismus beteiligenden Drittstaat zugeordnet wurden.

#### **Zu Buchstabe b (§ 3 Absatz 1 Satz 6 und 7 AsylbLG)**

Durch die Neufassung der Sätze 6 und 7 wird herausgestellt, dass vom Sachleistungsprinzip abgewichen werden kann, soweit es nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umsetzbar ist.

#### **Zu Nummer 3 (Artikel 5 - Änderung des Gesetzes über den Bundesfreiwilligendienst)**

##### **Zu Buchstabe a (§ 18 Absatz 1 BFDG-E)**

Absatz 1 des neuen § 18 definiert den Begriff des Bundesfreiwilligendienstes mit Flüchtlingsbezug. Der Begriff „Flüchtlingsbezug“ wird dabei in untechnischem Sinne verwendet. Einsatzplätze haben einen Flüchtlingsbezug, wenn ihre Tätigkeitsbeschreibung eine Unterstützung von Asylberechtigten, Personen mit internationalem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU oder Asylbewerbern erkennen lässt, z. B. bei ihrer Unterbringung und Versorgung, bei der Hilfe bei ihrer gesellschaftlichen Orientierung und Integration und bei der Koordinierung von bürgerschaftlichem Engagement zu ihren Gunsten. Außerdem ist der Flüchtlingsbezug gegeben, wenn der Freiwillige oder die Freiwillige Asylberechtigter, Person mit internationalem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU oder Asylbewerber ist, bei dem ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist. Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.

##### **Zu Buchstabe b (§ 18 Absatz 4 BFDG-E)**

Durch die Änderung wird klargestellt, dass nicht nur die Zustimmung der oder des zu entsendenden Freiwilligen, sondern auch eine ausdrückliche und umfassende vorherige Aufklärung über den Umstand der Entsendung eine notwendige Voraussetzung für die Entsendung in eine andere Einsatzstelle ist.

#### **Zu Nummer 4 (Artikel 6 - Änderung des Baugesetzbuchs)**

Die Änderungen sind regelungstechnisch erforderlich, um Missverständnisse zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit der Regelungen besser zu gewährleisten.

Die Änderung in Buchstabe a Doppelbuchstabe aa dient der Angleichung an den üblichen Sprachgebrauch (vgl. § 233 Absatz 3 BauGB).

Die Änderungen in Buchstabe b und c Doppelbuchstabe bb bezeichnen klarer als bisher, in welchen Fällen eine etwaige Anschlussnutzung (Nutzung im Anschluss an die Nutzung als Aufnahmeeinrichtung, Gemeinschaftsunterkunft oder sonstige Unterkunft für Flüchtlinge oder Asylbegehrende) zulässig ist und in welchen Fällen das Rückbaugebot oder das Erfordernis der Sicherstellung des Rückbaugebots entfällt. Um eine zulässige Anschlussnutzung handelt es sich auch, wenn bis zur Aufnahme der neuen Nutzung (z. B. einer Wohnnutzung) entsprechende Bebauungspläne (auch unter Anwendung des § 9 Absatz 2 BauGB) aufgestellt worden sind.

Um etwaigen Umkehrschlüssen bei § 246 Absatz 8 bis 10 BauGB vorzubeugen, wird auf die lediglich klarstellende Regelung in § 246 Absatz 11 Satz 3 BauGB verzichtet.

Die Änderung in Buchstabe c Doppelbuchstabe aa dient der Präzisierung.

#### **Zu Nummer 5 (Artikel 7 - Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)**

Die Änderung dient der sprachlichen Präzisierung. Die Verwaltungsgerichte sind für bestimmte Streitigkeiten bzw. Verfahren, nicht für bestimmte Herkunftsländer zuständig.

#### **Zu Nummer 6 (Artikel 10 - Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch)**

Folgeänderung zur Einführung einer befristeten Regelung zur Förderung der Teilnahme an Sprachkursen nach § 421 SGB III.

Die Änderung ist erforderlich, um eine umsatzsteuerliche Gleichbehandlung mit den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung herzustellen. Nach § 4 Nummer 15b Umsatzsteuergesetz sind „Eingliederungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch und vergleichbare Leistungen, die von Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder anderen Einrichtungen mit sozialem Charakter erbracht werden“ grundsätzlich umsatzsteuerfrei. Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind nach § 3 Absatz 2 SGB III „Leistungen nach Maßgabe des Dritten Kapitels dieses Buches und Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung.“

Die Förderung der Teilnahme an Sprachkursen durch die BA ist eine solche Leistung der aktiven Arbeitsförderung. Durch die redaktionelle Änderung in § 421 SGB III-GE wird Klarheit über die umsatzsteuerliche Bewertung geschaffen.

#### **Zu Nummer 7 (Artikel 15 - Inkrafttreten)**

##### **Zu Buchstabe a (Überschrift)**

Ein Außerkrafttreten war bislang nicht Gegenstand von Artikel 15 und muss im Hinblick auf die Regelung im neuen Absatz 5 (Buchstabe d) in der Überschrift ergänzt werden.

##### **Zu Buchstabe b (Artikel 15 Absatz 5)**

Der Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug stellt ein Sonderformat innerhalb des Bundesfreiwilligendienstes dar. Dieses Sonderformat soll nicht auf Dauer angelegt sein, sondern bis zum 31. Dezember 2018 befristet werden. Bis zum 31. Dezember 2018 abgeschlossene Vereinbarungen über einen Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug sollen nach Maßgabe verfügbarer Mittel bis zum Ende der vereinbarten Dienstdauer auch über den 31. Dezember 2018 hinaus Bestandsschutz genießen.

2. Die **Koalitionsfraktionen** betonen die Dringlichkeit des Gesetzbeschlusses. Das Gesetz diene drei primären Zielen. Es gehe darum, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Unterbringung zu erleichtern und die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber zu forcieren. Zum ersten Mal werde bei dem Asylverfahren zwischen denen, die Schutz bedürfen und denen, die offensichtlich nicht schutzbedürftig sind, unterschieden. Drei weitere sichere Herkunftsländer werden benannt und damit der gesamte Westbalkan zur sichereren Herkunftsregion erklärt. Dies sei verfassungskonform, die Voraussetzungen in den Ländern seien erfüllt, die eine Einstufung als sicheres Herkunftsland erlauben. Mit diesem Status sicheres Herkunftsland seien Einschränkungen verbunden, die dazu dienen sollen, denjenigen, die nicht schutzbedürftig sind, den Anreiz zu nehmen, überhaupt einen Asylantrag in Deutschland zu stellen. Wer aus einem sicheren Herkunftsland komme, bleibe in der Erstaufnahmeeinrichtung und solle bei einem abgelehnten Asylantrag direkt aus der Erstaufnahmeeinrichtung in sein Heimatland zurückkehren. Dadurch werde eine Entlastung der Kommunen bezweckt. Diese Regelung bedeute hingegen nicht, dass Staatsangehörige dieser Herkunftsländer grundsätzlich keinen Asylanspruch besäßen. Vielmehr werde die Sicherheit widerlegbar vermutet und bleibe einer Prüfung im Einzelfall vorbehalten. Demgegenüber werde die Integration der schutzbedürftigen Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive durch Sprache, mit Arbeit und sozialer Teilhabe signifikant ausgebaut. Von besonderer Bedeutung seien auch die finanziellen Hilfen des Bundes. Der Bund beteilige sich dauerhaft, strukturell und dynamisch an den Kosten, die durch die Aufnahme von Asylbewerbern in

Ländern und Kommunen entstehen. Darüber hinaus sei es unabdingbar, zumindest vorübergehend bürokratische Hindernisse zu beseitigen, die die zügige Inbetriebnahme dringend benötigter Unterkünfte beinhalte. Auch sei es unabdingbar, die Ankündigung des Abschiebetermins durch die Behörden zwecks effektiver Zielerreichung nicht mehr zu normieren. Die vorgesehenen Kürzungen im Leistungsbezug für Asylbewerber seien verfassungskonform und widersprächen auch nicht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Es sei hier von einem geringeren Bedarf der betroffenen Asylbewerber auszugehen. Ein längerer Aufenthalt sei nicht mehr zu erwarten, Leistungen etwa zur Integration und gesellschaftlichen Teilhabe seien daher nicht erforderlich.

Die Fraktion **DIE LINKE** fordert eine Umkehr in der Flüchtlingspolitik, die zu sehr von Abschreckung geprägt sei, was sich auch im vorliegenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen zeige. Denn dieser sei eine ganz gefährliche Zusammenführung aus Gesetzesverschärfung, verfassungswidrigen Leistungsbeschränkungen und Abschreckungsmaßnahmen und daher ein Integrationsverhinderungsgesetz. Flüchtlinge müssten vernünftig versorgt werden. Dies betreffe die möglichst schnelle Unterbringung in Wohnungen und mindestens die Beibehaltung der bisherigen finanziellen Zuwendungen, um grundrechtlichen Anforderungen zu genügen. Der längere Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen werde deshalb abgelehnt. Auch die Ausgabe von Sachleistungen statt Bargeld sei reine Schikane. Die Erweiterung des rechtlich fragwürdigen Instruments der sicheren Herkunftsstaaten werde abgelehnt. Die Anhörung habe die EU- und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Ausweitung der sicheren Herkunftsländer noch einmal deutlich bestätigt. Nicht hinnehmbar sei, dass sich die Einschätzung zu diesen Herkunftsstaaten lediglich auf Berichte des Auswärtigen Amtes stütze und keine Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen und Verbänden eingeflossen seien. Die Ausweitung der Integrationskurse und die finanzielle Übernahme der Kosten durch den Bund seien hingegen positiv festzuhalten, was allerdings diesen Gesetzentwurf in keinsten Weise zustimmungsfähig machen könne.

Die Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hebt hervor, dass mit diesem Gesetzespaket, wenn auch deutlich verspätet, für die Länder und Kommunen durch die strukturelle finanzielle Beteiligung des Bundes ein wichtiger Schritt erfolge. Allerdings werde das Flüchtlingsrecht durch den Gesetzentwurf massiv eingeschränkt; es enthalte zudem im Widerspruch zum Gesetzestitel nicht eine einzige der von den Grünen vorgeschlagenen Maßnahmen zur tatsächlichen Beschleunigung von Asylverfahren. Die Verbindung der notwendigen schnellen Hilfe für Länder und Kommunen und der pragmatischen Flexibilisierung des Baurechts für Flüchtlingsunterkünfte mit den flüchtlingsrechtlichen Verschärfungen sei völlig unnötig und führe zu einem inakzeptablen oberflächlichen Beratungsverfahren.

Insbesondere wurde die Liste der sicheren Herkunftsstaaten kritisiert. Gemessen am Maßstab des Bundesverfassungsgerichts und der EU-Verfahrensrichtlinie seien die verfassungsrechtlichen und unionsrechtlichen Vorgaben für die Einstufung der aufgeführten 8 Länder als sichere Herkunftsstaaten nicht erfüllt. Dies bestätigten auch die Stellungnahmen des UNHCR, der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz. Für keines dieser Länder sei es nachzuweisen, dass asylrelevante Verfolgung landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen generell und durchgängig nicht zu befürchten sei. Mit nichtstaatlicher Verfolgung und kumulativen Menschenrechtsverletzungen, die eine asylrelevante Verfolgung darstellen können, setze sich der Gesetzentwurf nicht hinreichend auseinander. Insbesondere Roma, LGBT und Journalisten seien hiervon auf dem Westbalkan betroffen. In Senegal und Ghana werde Homosexualität zudem strafrechtlich verfolgt.

Bei der Einschätzung fehle es an der Einbeziehung konkreter gerichtlicher Entscheidungen: Das VG Münster hält die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung Serbiens zum sicheren Herkunftsstaat für zweifelhaft (<http://www.justiz.nrw.de/>). Das VG Oldenburg habe erst jüngst einer Romni aus Mazedonien die Flüchtlingseigenschaft wegen politischer Verfolgung u. a. i. Zshg. mit Polizeigewalt zuerkannt.

Ebenso verhindere die verlängerte Verpflichtung zum Verbleib in der Erstaufnahmeeinrichtung Integration und diene keiner Beschleunigung, sondern der Abschreckung. Dies werde dadurch verschärft, dass mit der Verpflichtung ein absolutes Arbeitsverbot, die weitgehende Anwendung des Sachleistungsprinzips und die Residenzpflicht sowie in manchen Ländern Ausnahmen von der Schulpflicht einhergehe. Hier würden soziale Probleme in Lagern massiert und die Bilder dieses Elends werden negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Stimmung haben.

Die Sachleistungen in den Erstaufnahmeeinrichtungen seien eine reine Schikane, Anspruchseinschränkungen für bestimmte vollziehbar Ausreisepflichtige, einschließlich mancher Geduldeter, seien gemessen an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz ein Verstoß gegen die Unantastbarkeit der Menschenwürde und daher verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht habe ausdrücklich entschieden, dass der Gesetzgeber bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren dürfe. Genau dies sei aber hier der Fall.

Das Ankündigungsverbot des Abschiebungstermins torpediere die freiwilligen Rückführungsprogramme und sei viel zu kosten- und personalintensiv. Die Beschränkung der Tätigkeit der Härtefallkommissionen sei ein sachlich nicht nachvollziehbarer Eingriff in den eigenstaatliche Gestaltungsspielraum der Länder und überdies unverhältnismäßig. Auch die Erhöhung der Mindeststrafe bei Schleuserdelikten sei mit dem strafrechtlichen Ultima-ratio-Prinzip nicht in Einklang zu bringen, zumal der Straftatbestand weiterhin Konstellationen erfasse, in denen keine Bereicherungsabsicht vorliegen müsse.

Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung, die tatsächlich etwas gebracht hätten, seien von der Koalition hingegen nicht aufgegriffen worden, wie z. B. die pauschale Anerkennung der Flüchtlinge aus Syrien, Eritrea, dem Irak und Somalia, eine Altfalllösung in lang andauernden Verfahren oder die Abschaffung der obligatorischen Widerspruchsprüfung drei Jahre nach der Anerkennung auch in Fällen, in denen das fortbestehende Schutzbedürfnis auf der Hand liege.

Berlin, den 14. Oktober 2015

**Nina Warken**  
Berichterstatlerin

**Rüdiger Veit**  
Berichterstatler

**Ulla Jelpke**  
Berichterstatlerin

**Volker Beck (Köln)**  
Berichterstatler



**Anhang II-3 – Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. Juni 2016 (Drucks. 18/8965)**

## **Gesetzentwurf**

### **der Bundesregierung**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften**

##### **A. Problem und Ziel**

Dieses Gesetz dient dazu, die Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit von weiteren Cannabisarzneimitteln herzustellen, wie z. B. von getrockneten Cannabisblüten und Cannabisextrakten in standardisierter Qualität. Damit soll Patientinnen und Patienten mit schwerwiegenden Erkrankungen nach entsprechender Indikationsstellung und bei fehlenden Therapiealternativen ermöglicht werden, diese Arzneimittel zu therapeutischen Zwecken in standardisierter Qualität durch Abgabe in Apotheken zu erhalten.

Für eine ausreichende qualitätsgesicherte Versorgung mit Cannabisarzneimitteln soll der Anbau von Cannabis ausschließlich zu medizinischen Zwecken in Deutschland unter Beachtung der Vorgaben des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe ermöglicht werden. Die Aufgaben nach diesen internationalen Vorgaben sollen dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) übertragen werden.

Durch die Herstellung der Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel im Betäubungsmittelgesetz sollen die Patientinnen und Patienten bei entsprechender ärztlicher Feststellung der medizinischen Indikation in einem für die Therapie erforderlichen Umfang versorgt werden können, ohne dass dabei die Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs gefährdet wird.

Mit den Änderungen im Betäubungsmittelgesetz sind Änderungen in anderen Rechtsvorschriften verbunden. Das betrifft notwendige Anpassungen der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung und der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung sowie Änderungen des Fünften Buches Sozialgesetzbuch zur Regelung der Erstattungsfähigkeit von Cannabisarzneimitteln. Für bestimmte Fälle soll eine Möglichkeit der Erstattung in der gesetzlichen Krankenversicherung geschaffen werden.

Darüber hinaus werden Änderungen im Grundstoffüberwachungsgesetz vorgenommen, die nicht mit den Änderungen im Betäubungsmittelgesetz zusammenhängen. Diese Änderungen dienen der Anpassung der Strafvorschrift an geändertes EU-Recht zu Drogenausgangsstoffen.

**B. Lösung**

Die Änderungen im Betäubungsmittelgesetz, in der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung und in der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung dienen der Umsetzung der oben genannten Ziele.

Mit dem Gesetz wird zudem für Versicherte der gesetzlichen Krankenversicherung in eng begrenzten Ausnahmefällen ein Anspruch auf Versorgung mit Cannabisarzneimitteln in Form von getrockneten Blüten oder Extrakten und auf Versorgung mit Arzneimitteln mit den Wirkstoffen Dronabinol oder Nabilon geschaffen.

Insgesamt betreffen die Änderungen dieses Gesetzes folgende Gesetze und Verordnungen:

Artikel 1 Betäubungsmittelgesetz

Artikel 2 Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung

Artikel 3 Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung

Artikel 4 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch

Artikel 5 Grundstoffüberwachungsgesetz.

**C. Alternativen**

Keine.

Ein Eigenanbau von Cannabis durch Patientinnen und Patienten zur medizinischen Selbsttherapie birgt die Gefahr von mangelnden Qualitäts- und Sicherheitskontrollmöglichkeiten und ist aus gesundheits- und ordnungspolitischer Sicht nicht zielführend.

**D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand****a) Bund**

Dem Bund entstehen durch dieses Gesetz keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

**b) Länder und Gemeinden**

Den Ländern und Gemeinden entstehen durch dieses Gesetz keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

**c) Gesetzliche Krankenversicherung**

Für die gesetzlichen Krankenkassen ergeben sich Mehrausgaben. Diese entsprechen der Höhe nach mindestens den derzeitigen Ausgaben, die die Bürgerinnen und Bürger zu tragen haben, wenn sie die entsprechenden Arzneimittel selbst finanzieren. Denn nach den Vorgaben der Neuregelung im Fünften Buch Sozialgesetzbuch haben diese Bürgerinnen und Bürger nunmehr einen Anspruch auf Versorgung mit diesen Arzneimitteln gegenüber ihrer Krankenkasse, wenn sie die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Hinzu kommen Kosten für den Versichertenkreis, der derzeit auf eine Selbsttherapie mit Cannabisarzneimitteln verzichtet, aber nach der Neuregelung ebenfalls einen Anspruch auf Versorgung haben wird. Die Anzahl dieser Versicherten kann derzeit nicht eingeschätzt werden.



## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Indem patientenindividuelle Ausnahmeerlaubnisverfahren nach § 3 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes entfallen, ergibt sich für Bürgerinnen und Bürger eine Reduzierung des Erfüllungsaufwandes in Höhe von 3 235 Stunden.

Eine genaue Berechnung der ersparten und der zusätzlichen Aufwände ist nicht möglich, da nicht hinreichend vorhersehbar ist, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten aufgrund der Neuregelung von einer Verschreibungsmöglichkeit für getrocknete Cannabisblüten oder für Cannabisextrakte Gebrauch machen werden. Nähere Angaben hierzu enthält der Allgemeine Teil der Begründung zu V.4.1. Gesetzesfolgen – Erfüllungsaufwand Bürgerinnen und Bürger.

Für die Erstattung von Cannabisarzneimitteln müssen Versicherte einen Antrag bei ihrer jeweiligen Krankenkasse stellen, in dem das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen für die Versorgung mit Cannabisarzneimitteln geschildert werden muss. Die Antragstellung verursacht zusätzliche Bürokratiekosten.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Für die am Betäubungsmittelverkehr mit weiteren Cannabisarzneimitteln Beteiligten ergeben sich geringfügige Änderungen im Erfüllungsaufwand.

Bei Ärztinnen und Ärzten kann im Rahmen der Verschreibungspraxis von weiteren Cannabisarzneimitteln ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entstehen, der zwischen 22 063 und 44 125 Euro liegt. Dem stehen Einsparungen entgegen, weil für diese Patientinnen und Patienten die Erforderlichkeit der Verschreibung anderer, gegebenenfalls vor der Verschreibung eines Cannabisarzneimittels angewendeter Arzneimittel entfällt (Austausch).

Der Erfüllungsaufwand bei den Apotheken verringert sich um 8 542 Euro, weil für sie die Notwendigkeit einer betäubungsmittelrechtlichen Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes zum Verkehr mit Cannabisarzneimitteln entfällt.

### **Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten**

Durch die Änderung der Position Cannabis in den Anlagen I bis III des Betäubungsmittelgesetzes wird lediglich die Anwendungsmöglichkeit der betäubungsmittelrechtlichen Regelungen, die bereits für andere verschreibungsfähige Betäubungsmittel gelten, für weitere Cannabisarzneimittel hergestellt. Es werden insoweit keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Es entstehen Bürokratiekosten aus Informationspflichten für die Vertragsärztinnen und -ärzte, die die Versicherten bei der Antragstellung auf Erstattung durch die gesetzlichen Krankenkassen unterstützen.

Insgesamt enthält der Gesetzentwurf hinsichtlich des jährlichen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft demgemäß sowohl geringfügige, nicht vollständig quantifizierbare Belastungen als auch geringfügige, nicht vollständig quantifizierbare Entlastungen, so dass von einer Kompensation im Sinne der „One in, one out“-Regel ausgegangen werden kann.

### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

#### a) Bund

Beim BfArM führt der Rückgang der Bearbeitung betäubungsmittelrechtlicher Ausnahmeerlaubnisse für Cannabisarzneimittel nach § 3 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes zu einer geringfügigen Reduzierung des Erfüllungsaufwands um 31 500 Euro im Jahr, der jedoch durch gegebenenfalls zusätzliche Aufgaben, wie einem erhöhten Aufkommen bei der Ausgabe von Betäubungsmittelrezeptformularen für die ärztliche Ausstellung von Rezepten für weitere Cannabisarzneimittel sowie einem entsprechenden Anstieg der Kontrollaufgaben im Abgabebestellungsverfahren nach der Betäubungsmittel-Binnenhandelsverordnung, wieder aufgehoben werden könnte.

Durch die Einrichtung einer staatlichen Stelle beim BfArM nach dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe ist mit zusätzlichem Erfüllungsaufwand voraussichtlich in Form von zusätzlichen Sach- und Personalmitteln zu rechnen. Das Personal soll über die in § 19 Absatz 2a Satz 4 des Betäubungsmittelgesetzes eingeräumte Möglichkeit refinanziert werden.

Die Maßnahmen dieses Gesetzes sind im Hinblick auf die Begleiterhebung mit Personal- und Sachkosten in Höhe von 850 000 Euro für den Bund verbunden.

Geringfügig erhöhter Vollzugaufwand entsteht dem Bund im Bereich der Strafverfolgung.

#### b) Länder

Geringfügig erhöhter Vollzugaufwand entsteht den Ländern im Bereich der Überwachung des Arzneimittelverkehrs.

#### c) Gesetzliche Krankenversicherung

Abhängig von der Komplexität der Erkrankung und der daraus resultierenden Bearbeitungsdauer eines Antrags auf Versorgung mit Cannabisarzneimitteln entstehen der gesetzlichen Krankenversicherung ausgehend von der derzeitigen Patientenzahl von 647 Kosten zwischen 38 820 Euro und 155 280 Euro pro Jahr.

### F. Weitere Kosten

Die künftige Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit weiterer Cannabisarzneimittel führt zum Wegfall der eigenen Kostentragung und damit zu einer Ersparnis für Bürgerinnen und Bürger in Höhe von 1 692 000 Euro.

Durch den Rückgang der Einzelerlaubnisverfahren für Patientinnen und Patienten nach § 3 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes ist beim BfArM mit einer Gebührenmindereinnahme in Höhe von 38 820 Euro zu rechnen. Da Apotheken zur Teilnahme am Verkehr mit weiteren Cannabisarzneimitteln keine betäubungsmittelrechtliche Ausnahmeerlaubnis nach § 3 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes mehr benötigen, ist beim BfArM mit einer weiteren Gebührenmindereinnahme in Höhe von 37 575 Euro zu rechnen.

Durch die Herstellung der Verschreibungsfähigkeit weiterer Cannabisarzneimittel (wie getrockneten Cannabisblüten und Cannabisextrakten) sind auch bei den privaten Krankenversicherungsunternehmen Mehrausgaben zu erwarten. Diese lassen sich derzeit jedoch nicht quantifizieren, da die Verschreibungspraxis der Ärztinnen und Ärzte, das Nutzungsverhalten der Patientinnen und Patienten sowie die

Kostenübernahme durch die einzelnen Versicherungsunternehmen hinsichtlich dieser Cannabisarzneimittel nicht bekannt sind.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, 28. Juni 2016

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher  
und anderer Vorschriften

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Gesundheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG  
ist als Anlage 2 beigelegt.

Der Bundesrat hat in seiner 946. Sitzung am 17. Juni 2016 gemäß Artikel 76 Absatz 2  
des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich  
Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in  
der als Anlage 4 beigelegten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

## Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher  
und anderer Vorschriften\***

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1****Änderung des Betäubungsmittelgesetzes**

Das Betäubungsmittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 1994 (BGBl. I S. 358), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 11. November 2015 (BGBl. I S. 1992) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 19 Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Der Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken unterliegt der Kontrolle des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte. Dieses nimmt die Aufgaben einer staatlichen Stelle nach Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe d und Artikel 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe vom 30. März 1961 (BGBl. 1973 II S. 1354) wahr. Der Kauf von Cannabis zu medizinischen Zwecken durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte nach Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe d Satz 2 und Artikel 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe erfolgt nach den Vorschriften des Vergaberechts. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte legt unter Berücksichtigung der für die Erfüllung der Aufgaben nach Satz 2 entstehenden Kosten seinen Herstellerabgabepreis für den Verkauf von Cannabis zu medizinischen Zwecken fest.“

2. In Anlage I (zu § 1 Abs. 1) (nicht verkehrsfähige Betäubungsmittel) werden in der Position „Cannabis (Marihuana, Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen)“ in Buchstabe e die Wörter „in den Anlagen II und III“ durch die Wörter „in Anlage III“ ersetzt.
3. In Anlage II (zu § 1 Abs. 1) (verkehrsfähige, aber nicht verschreibungsfähige Betäubungsmittel) wird folgende Position gestrichen:

INN	andere nicht geschützte oder Trivialnamen	chemische Namen (IUPAC)
„–	Cannabis (Marihuana, Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen)	–
–	sofern sie zur Herstellung von Zubereitungen zu medizinischen Zwecken bestimmt sind –“.	

\* Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

4. In Anlage III (zu § 1 Abs. 1) (verkehrsfähige und verschreibungsfähige Betäubungsmittel) wird die Position

INN	andere nicht geschützte oder Trivialnamen	chemische Namen (IUPAC)
„–	Cannabis (Marihuana, Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen)	–

– nur in Zubereitungen, die als Fertigarzneimittel zugelassen sind –“.

wie folgt gefasst:

INN	andere nicht geschützte oder Trivialnamen	chemische Namen (IUPAC)
„–	Cannabis (Marihuana, Pflanzen und Pflanzenteile der zur Gattung Cannabis gehörenden Pflanzen)	–

– nur aus einem Anbau, der zu medizinischen Zwecken unter staatlicher Kontrolle gemäß den Artikeln 23 und 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe erfolgt, sowie in Zubereitungen, die als Fertigarzneimittel zugelassen sind –“.

## Artikel 2

### Änderung der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung

Dem § 15 Absatz 1 der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung vom 16. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1420), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1180) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„Satz 1 Nummer 2 gilt auch für den in der Anlage III des Betäubungsmittelgesetzes aufgeführten Cannabis in Form von getrockneten Blüten.“

## Artikel 3

### Änderung der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung

Die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung vom 20. Januar 1998 (BGBl. I S. 74, 80), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 11. November 2015 (BGBl. I S. 1992) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- In § 1 Absatz 1 Satz 1 wird nach dem Wort „Zubereitungen“ ein Komma und werden die Wörter „Cannabis auch in Form von getrockneten Blüten,“ eingefügt.
- § 2 Absatz 1 Buchstabe a wird wie folgt geändert:
  - Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2a eingefügt:  
„2a. Cannabis in Form von getrockneten Blüten 100 000 mg,“.
  - Die bisherige Nummer 2a wird Nummer 2b.
- In § 3 Absatz 1 Buchstabe b wird nach dem Wort „Amfetamin,“ das Wort „Cannabis,“ eingefügt.
- In § 4 Absatz 1 Buchstabe b wird nach dem Wort „Alfentanil,“ das Wort „Cannabis,“ eingefügt.

**Artikel 4****Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch**

§ 31 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 12 des Gesetzes vom 17. Februar 2016 (BGBl. I S. 203) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 31

Arznei- und Verbandmittel, Verordnungsermächtigung“.

2. Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Versicherte mit einer schwerwiegenden Erkrankung haben Anspruch auf Versorgung mit Cannabis in Form von getrockneten Blüten oder Extrakten in standardisierter Qualität und auf Versorgung mit Arzneimitteln mit den Wirkstoffen Dronabinol oder Nabilon, wenn

1. eine allgemein anerkannte, dem medizinischen Standard entsprechende Leistung im Einzelfall nicht zur Verfügung steht,
2. eine nicht ganz entfernt liegende Aussicht auf eine spürbare positive Einwirkung auf den Krankheitsverlauf oder auf schwerwiegende Symptome besteht und
3. die oder der Versicherte sich verpflichtet, an einer bis zum ... [einsetzen: Datum des letzten Tages des auf das Inkrafttreten folgenden 60. Monats] laufenden nichtinterventionellen Begleiterhebung zum Einsatz dieser Arzneimittel teilzunehmen.

Die Leistung bedarf bei der ersten Verordnung für eine Versicherte oder einen Versicherten der Genehmigung der Krankenkasse, die vor Beginn der Leistung zu erteilen ist. Mit der Begleiterhebung wird das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte beauftragt. Die Vertragsärztin oder der Vertragsarzt, die oder der die Leistung nach Satz 1 verordnet, übermittelt die für die Begleiterhebung erforderlichen Daten dem Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte in anonymisierter Form. Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte darf die nach Satz 4 übermittelten Daten nur in anonymisierter Form und nur zum Zweck der wissenschaftlichen Begleiterhebung verarbeiten und nutzen. Das Bundesministerium für Gesundheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Verfahren zur Durchführung der Begleiterhebung einschließlich der anonymisierten Datenübermittlung zu regeln. Das Bundesministerium für Gesundheit kann die Ermächtigung nach Satz 6 durch Rechtsverordnung auf das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte übertragen. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Begleiterhebung nach Satz 3 regelt der Gemeinsame Bundesausschuss innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung der Ergebnisse der Begleiterhebung in Form eines Studienberichts das Nähere zur Leistungsgewährung in den Richtlinien nach § 92 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6.“

## **Artikel 5**

### **Änderung des Grundstoffüberwachungsgesetzes**

§ 19 des Grundstoffüberwachungsgesetzes vom 11. März 2008 (BGBl. I S. 306), das zuletzt durch Artikel 51 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 Nummer 4 werden die Wörter „Kategorie 1, 2 oder 3“ durch die Wörter „Kategorie 1, 2, 3 oder 4“ ersetzt.
2. In Absatz 5 wird die Angabe „18. August 2005“ durch die Angabe „30. Dezember 2013“ ersetzt.

## **Artikel 6**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.



## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

Dieses Gesetz dient dazu, die Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit von weiteren Cannabisarzneimitteln herzustellen, wie z. B. für getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte in standardisierter Qualität. Damit soll Patientinnen und Patienten mit schwerwiegenden Erkrankungen nach entsprechender Indikationsstellung und bei fehlenden Therapiealternativen ermöglicht werden, diese Arzneimittel zu therapeutischen Zwecken in standardisierter Qualität aus Apotheken zu erhalten. Daneben dient dieses Gesetz aus gesundheits- und ordnungspolitischer Sicht dazu, einen nicht zielführenden Eigenanbau von Cannabis zur Selbsttherapie zu vermeiden.

Cannabis findet in Deutschland gerade auch für schwerwiegend erkrankte Schmerzpatienten zunehmende medizinische Anwendung. Anfang April 2016 hatten 647 Patientinnen und Patienten eine Ausnahmeerlaubnis des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) nach § 3 Absatz 2 des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) zum Erwerb von Cannabis zur medizinischen Anwendung (getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte) aus einer Apotheke.

Durch die Herstellung der Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel werden die betäubungsmittelrechtlichen Bedingungen so angepasst, dass eine Ausnahmeerlaubnis durch das BfArM für diese Patientinnen und Patienten nicht mehr notwendig ist. Die Entscheidung, ob die Patientin oder der Patient etwa mit Cannabisarzneimitteln in Form von getrockneten Blüten oder Extrakten angemessen behandelt werden kann, obliegt der Ärztin oder dem Arzt nach strikter Indikation. In rechtlicher Hinsicht hat die Ärztin oder der Arzt dabei insbesondere das Vorliegen der – auch schon nach geltender Rechtslage – für alle übrigen verschreibungsfähigen Betäubungsmittel geltenden Voraussetzungen des § 13 Absatz 1 Satz 1 und 2 BtMG zu berücksichtigen. Danach ist die Verschreibung von in Anlage III BtMG bezeichneten Betäubungsmitteln nur erlaubt, wenn die Ärztin oder der Arzt aufgrund eigener Prüfung zu der Überzeugung gelangt, dass nach den anerkannten Regeln der medizinischen Wissenschaft die Anwendung zulässig und geboten ist. Ergänzend dazu ist gemäß § 13 Absatz 2 Satz 1 BtMG die Abgabe der nach Absatz 1 verschriebenen Betäubungsmittel nur in Apotheken gegen Vorlage einer ärztlichen Verschreibung auf dem dafür erforderlichen Betäubungsmittelrezept bzw. dem dafür erforderlichen Betäubungsmittelanforderschein zulässig.

Begleitend zur Herstellung der Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel soll eine Möglichkeit der Erstattung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) für bestimmte Fälle geschaffen werden.

Aufgrund dieser Erstattungsmöglichkeit ist mit einer Erhöhung des Bedarfs an verschreibungsfähigen Cannabisarzneimitteln zu rechnen. Eine ausreichende Versorgung mit standardisierter Qualität soll auch über die Ermöglichung des kontrollierten Anbaus in Deutschland sichergestellt werden. Dazu müssen dem BfArM die Aufgaben einer staatlichen Stelle nach dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe übertragen werden.

Die Änderung des Grundstoffüberwachungsgesetzes (GÜG) passt die Strafvorschrift des § 19 GÜG an die Verordnung (EU) Nr. 1258/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 21) und an die Verordnung (EU) Nr. 1259/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern (ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 30) an. Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 273/2004 und Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Verordnungen zu verhängen sind, zu erlassen.

### I. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch die Änderung der Position Cannabis in den Anlagen I und III BtMG und die Streichung in Anlage II BtMG wird die Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit von weiteren Cannabisarzneimitteln zu medizinischen Zwecken

(insbesondere getrockneten Blüten und Extrakten) insgesamt hergestellt. Durch die Änderung der Position in Anlage III BtMG wird bewirkt, dass – wie bisher – zugelassene Fertigarzneimittel auf Cannabisbasis verkehrs- und verschreibungsfähig bleiben und daneben zukünftig getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte verkehrs- und verschreibungsfähig werden. Aus Gründen der Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs und im Interesse einer Versorgung mit Produkten in standardisierter Qualität ist nur solcher Cannabis verkehrs- und verschreibungsfähig, der aus einem Anbau stammt, der zu medizinischen Zwecken unter staatlicher Kontrolle gemäß den Artikeln 23 und 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe erfolgt.

In Anlage II (verkehrsfähige, aber nicht verschreibungsfähige Betäubungsmittel) BtMG kann die Position „Cannabis“ entfallen, da die Regelung dieser Position in Anlage III (verkehrsfähige und verschreibungsfähige Betäubungsmittel) BtMG auch die Verkehrsfähigkeit umfasst.

Mit dem Ziel einer ausreichenden Versorgung mit Cannabisarzneimitteln in standardisierter Qualität in Deutschland soll neben dem Import auch der Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken in Übereinstimmung mit den Vorgaben des internationalen Rechts ermöglicht werden. Dazu werden dem BfArM durch den neu eingefügten § 19 Absatz 2a BtMG die Aufgaben einer staatlichen Stelle nach den Artikeln 23 und 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe übertragen (sog. Cannabisagentur), sofern diese nicht durch das BfArM (Bundesopiumstelle) bereits wahrgenommen werden (Erlaubnis zum Anbau). Nach dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe muss ein Vertragsstaat, der den Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken gestattet, eine Stelle einrichten, an die alle Anbauer, die eine Genehmigung der Stelle zum Anbau besitzen, die gesamte Ernte abzuliefern haben. Diese Stelle muss die geernteten Mengen aufkaufen und in Besitz nehmen.

Die Änderungen in der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) dienen dazu, die Verschreibungsfähigkeit, die nach betäubungsmittelrechtlichem Verschreibungsgrundsatz nur für Zubereitungen von verschreibungsfähigen Betäubungsmitteln der Anlage III BtMG besteht, auch für getrocknete Cannabisblüten herzustellen. Diese Ausnahmeregelung ist in rechtlicher Hinsicht erforderlich, da es sich bei Cannabisblüten nach der betäubungsmittelrechtlichen Begriffsbestimmung um einen „Stoff“ und nicht um eine „Zubereitung“ handelt.

Zudem wird, wie für andere verschreibungsfähige Betäubungsmittel, auch für Cannabis zur medizinischen Anwendung eine Höchstverschreibungsmenge festgelegt, die einer Patientin oder einem Patienten innerhalb von 30 Tagen verschrieben werden darf. Bereits nach geltender Rechtslage dürfen entsprechende Höchstverschreibungsmengen in begründeten Ausnahmefällen überschritten werden. Dies ist auf der Betäubungsmittelverschreibung zu kennzeichnen.

Durch die Änderung der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung wird das bereits nach geltender Rechtslage erlaubte Mitführen von ärztlich verschriebenen Betäubungsmitteln im grenzüberschreitenden Verkehr auf ärztlich verschriebenen Cannabis der Anlage III BtMG erstreckt. Dies ist aus Gründen der Patientenmobilität gerechtfertigt.

Mit einer Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) wird zudem für Versicherte der GKV in eng begrenzten Ausnahmefällen ein Anspruch auf Versorgung mit Cannabisarzneimitteln in Form von getrockneten Blüten oder Extrakten und auf Versorgung mit Arzneimitteln mit den Wirkstoffen Dronabinol oder Nabilon geschaffen.

## II. Alternativen

Keine.

Ein Eigenanbau von Cannabis durch Patientinnen und Patienten zur medizinischen Selbsttherapie birgt die Gefahr von mangelnden Qualitäts- und Sicherheitskontrollmöglichkeiten.

Die GKV-Erstattungsmöglichkeiten von verschreibungsfähigen Cannabisarzneimitteln werden zu einer Erhöhung des Bedarfs an Cannabisarzneimitteln führen, der voraussichtlich nur über den Import aus anderen Ländern nicht gedeckt werden kann.

### **III. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen in Artikel 1 (Betäubungsmittelgesetz) und Artikel 5 (Grundstoffüberwachungsgesetz) aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 des Grundgesetzes und für Artikel 4 (Fünftes Buch Sozialgesetzbuch) aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 12 des Grundgesetzes.

### **IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

Die Änderung des GÜG dient der Anpassung der Strafvorschrift an geändertes EU-Recht zu Drogenausgangsstoffen. Mit der Änderung wird zugleich auch der Beschluss 57/1 der VN-Suchtstoffkommission umgesetzt, mit dem der Stoff APAAN im März 2014 in die Liste I des VN-Suchtstoffübereinkommens von 1988 aufgenommen wurde. Die Errichtung und der Betrieb der Cannabisagentur erfolgt in Umsetzung der Vorgaben des Einheitsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1961.

### **V. Gesetzesfolgen**

Die neuen Regelungen im Betäubungsmittelrecht dienen – im Einklang mit der bereits jetzt für andere verschreibungsfähige Betäubungsmittel geltenden Rechtslage – dazu, die medizinische Versorgung der Bevölkerung durch die Herstellung der Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel sowie durch deren Erstattungsmöglichkeit zu verbessern. Durch einen strikten Arztvorbehalt, Höchstverschreibungsmengen sowie eine Pflicht zur Abgabe in Apotheken soll weiterhin ein Missbrauch von Betäubungsmitteln sowie das Entstehen oder Erhalten einer Betäubungsmittelabhängigkeit – auch im Falle von Cannabis zur medizinischen Anwendung – soweit wie möglich ausgeschlossen werden.

Mit der Änderung der Strafvorschrift im GÜG kann die missbräuchliche Abzweigung und Verwendung des Stoffes APAAN sowie von ephedrin- und pseudoephedrinhaltigen Arzneimitteln zur unerlaubten Herstellung von Amphetamin bzw. Metamphetamin effektiver verhindert bzw. verfolgt werden.

#### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Durch die Herstellung der Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel entfällt bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie bei Apotheken die Erforderlichkeit betäubungsmittelrechtlicher Ausnahmeerlaubnisse für den Erwerb bzw. den Verkehr mit bestimmten Cannabisarzneimitteln (getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte). Entsprechend geht beim BfArM die Anzahl der zu bearbeitenden Erlaubnisse zurück. Insoweit tritt eine Verwaltungsvereinfachung ein.

#### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Die neuen Regelungen im Betäubungsmittelrecht dienen – im Einklang mit der bereits jetzt für andere verschreibungsfähige Betäubungsmittel geltenden Rechtslage – dazu, die medizinische Versorgung von Patientinnen und Patienten mit schwerwiegenden Erkrankungen durch eine Herstellung der Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel zu verbessern und gleichzeitig den Missbrauch von Betäubungsmitteln sowie das Entstehen oder Erhalten einer Betäubungsmittelabhängigkeit auch im Fall von Cannabis zur medizinischen Anwendung durch einen strikten Arztvorbehalt, Höchstverschreibungsmengen sowie eine Pflicht zur Abgabe in Apotheken soweit wie möglich auszuschließen.

Durch die Einrichtung einer staatlichen Stelle zur Regulierung des Cannabisanbaus zu medizinischen Zwecken wird neben den bereits bestehenden Kontrollmechanismen dauerhaft die staatliche Kontrolle über den Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken sichergestellt und dazu beigetragen, eine ausreichende Versorgung der Patientinnen und Patienten mit Cannabisarzneimitteln in standardisierter Qualität zu ermöglichen.

Hierdurch wird der Managementregel 4 der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entsprochen, Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit zu vermeiden.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

#### **a) Bund**

Dem Bund entstehen durch das Gesetz keine finanziellen Belastungen im Bereich Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

#### **b) Länder**

Den Ländern und Gemeinden entstehen durch das Gesetz keine finanziellen Belastungen im Bereich Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

#### **c) GKV**

Für die gesetzlichen Krankenkassen ergeben sich Mehrausgaben, die in ihrer Höhe mindestens den Einsparungen entsprechen, die Bürgerinnen und Bürgern entstehen, die die entsprechenden Arzneimittel derzeit selbst finanzieren und die demnächst nach den Vorgaben der Neuregelung im SGB V einen Anspruch auf Versorgung mit diesem Arzneimittel gegenüber ihrer Krankenkasse haben. Hinzu kommen die Kosten für den Versichertenkreis, der derzeit auf eine Selbsttherapie mit getrockneten Cannabisblüten verzichtet, aber nach der Neuregelung ebenfalls einen Anspruch auf Versorgung haben wird. Die Anzahl der Versicherten kann derzeit nicht eingeschätzt werden.

### **4. Erfüllungsaufwand**

#### **1. Bürgerinnen und Bürger**

Eine Reduzierung des Erfüllungsaufwandes für Bürgerinnen und Bürger kommt insoweit in Betracht, als die Herstellung der betäubungsmittelrechtlichen Verschreibungsmöglichkeit für weitere Cannabisarzneimittel die bislang erforderliche Beantragung patientenindividueller Ausnahmeerlaubnisse beim BfArM zum Erwerb von Cannabisblüten und Cannabisextrakten aus Apotheken entbehrlich macht. Am 5. April 2016 hatten 647 Patientinnen und Patienten eine Ausnahmeerlaubnis des BfArM zum Bezug von Cannabisarzneimitteln in Form von getrockneten Blüten und/oder Extrakten, die jedoch nicht von allen genutzt wird.

Eine genaue Berechnung des Aufwandes der Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit den nach geltendem Recht erforderlichen Ausnahmeerlaubnissen nach § 3 Absatz 2 BtMG ist nicht möglich. Der Aufwand bestimmt sich nach den konkret-individuellen Umständen und ist jedenfalls nicht unerheblich. Maßgebliche Faktoren für den jeweiligen Aufwand, der mehrere Stunden umfassen kann, sind die Verfügbarkeit von (elektronischen) Medien sowie der individuelle Gesundheits- und gegebenenfalls der Betreuungszustand der Patientin oder des Patienten bei der Antragstellung. Angaben hierüber auf Minutenbasis sind nicht möglich. Bei grob typisierenden Betrachtung fallen folgende Teilschritte bei der Antragstellung an: Beschaffen und Ausfüllen des Antragsformulars, Prüfung der beizufügenden Unterlagen, Auswahl und Konsultation einer/eines die Selbsttherapie begleitenden Ärztin/Arztes, Auswahl und Aufsuchen einer das Cannabisarzneimittel abgebenden Apotheke. Für diese Teilschritte können einschließlich der Wegezeiten insgesamt rund acht Stunden angenommen werden: Beschaffen und Ausfüllen des Antrages: eine Stunde; Auswahl und Konsultation der Ärztin oder des Arztes: drei Stunden; Auswahl und Aufsuchen der Apotheke oder/und Telefonat: eine Stunde; Vorbereitung und Ausführung des Versandes des Antrags an das BfArM per Post: eine Stunde. Zusätzlich ist der Zeitaufwand zur Klärung der Frage zu berücksichtigen, ob die jeweilige Krankenkasse ausnahmsweise das bereits nach geltender Rechtslage verschreibungsfähige Cannabisarzneimittel Dronabinol erstattet: eine Stunde. Weitere Positionen sind eine erneute Konsultation bei der/dem die Selbsttherapie begleitenden Ärztin/ Arzt, die Abklärung der Dosierungsanleitung im Arzt-Patientenkontakt: rund eine Stunde. Sachkosten fallen für die Übersendung des Antrages an das BfArM an: Porto 1,45 Euro, Briefumschlag 0,20 Euro und für erforderlichenfalls dem Antrag beizufügende Bescheinigungen und Gutachten der/des die Selbsttherapie begleitenden Ärztin/Arztes (fünf bis 15 Euro). Allerdings werden diese weiteren Kosten nicht in jedem Einzelfall von der Ärztin oder dem Arzt in Rechnung gestellt, weshalb es gerechtfertigt ist, sie nicht in die typisierende Berechnung aufzunehmen. Unter Zugrundelegung der Anfang April 2016 maßgeblichen Zahl von 647 Patientinnen und Patienten mit einer betäubungsmittelrechtlichen Ausnahmeerlaubnis und der vorgenannten Zeitaufwände berechnet sich der nach gegenwärtiger Rechtslage erforderliche zeitliche

Gesamtaufwand bei der Beantragung der Ausnahmeerlaubnisse für die Bürgerinnen und Bürger wie folgt: 647 x acht Stunden = 5 176 Stunden.

Dieser Zeitaufwand entfällt durch die Änderung der Rechtslage nicht vollständig. Wie auch zuvor sind die Patientinnen und Patienten gehalten, eine Ärztin oder einen Arzt auszuwählen und zu konsultieren. Dies folgt rechtlich daraus, dass die von dem Gesetz umfassten weiteren Cannabisarzneimittel verschreibungspflichtig sind. Insoweit ist hierfür der oben benannte Zeitaufwand für den Arzt-Patientenkontakt weiterhin erforderlich (drei Stunden). Vor diesem Hintergrund ermäßigt sich der Zeitaufwand von nach bisheriger Rechtslage acht Stunden nicht um diese drei Stunden. Einspart werden hingegen die Zeitaufwände für die oben beschriebenen übrigen Teilschritte in einem Umfang von 3 235 Stunden (647 x fünf Stunden = 3 235 Stunden).

Eine nähere Quantifizierung der insoweit ersparten und der zusätzlichen Aufwände ist nicht möglich, da sich gegenwärtig nicht abschätzen lässt, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten von einer Verschreibungsmöglichkeit für Cannabisblüten und Cannabisextrakte Gebrauch machen werden.

## 2. Wirtschaft (einschließlich der Bürokratiekosten aus Informationspflichten)

Für die am Betäubungsmittelverkehr mit weiteren Cannabisarzneimitteln Beteiligten könnte durch die Änderung der Position „Cannabis“ in den Anlagen I bis III BtMG sowie die damit zusammenhängende Änderung in der BtMVV eine Ausweitung des Betäubungsmittelverkehrs entstehen. Dies könnte einen derzeit nicht quantifizierbaren, voraussichtlich aber geringfügigen zusätzlichen Erfüllungsaufwand etwa durch Mehrarbeit im Abgabebefehlverfahren nach der Betäubungsmittel-Binnenhandelsverordnung zur Folge haben.

Bei Ärztinnen und Ärzten kann ein zusätzlicher, derzeit nicht quantifizierbarer, voraussichtlich aber geringfügiger Erfüllungsaufwand durch die Beschaffung und Ausstellung von Betäubungsmittelrezepten und Betäubungsmittelanforderungsscheinen für die zukünftige Verschreibung weiterer Cannabisarzneimittel sowie durch diesbezügliche Dokumentationspflichten entstehen, die sich aus den § 8 ff. BtMVV ergeben. Eine genaue Berechnung des Aufwandes ist nicht möglich, da sich die Zahl der zukünftigen Patientinnen und Patienten nicht abschätzen lässt. In der Annahme, dass die nach gegenwärtiger Rechtslage 647 Patientinnen und Patienten mit einer betäubungsmittelrechtlichen Ausnahmeerlaubnis für ihren zukünftig verschreibungsfähigen Bedarf monatlich ein Betäubungsmittelrezept benötigen, berechnet sich der hierfür bei den Ärztinnen und Ärzten jährlich erforderliche Zeitaufwand auf 38 820 bis 77 640 Minuten (647 x 12 Monate = 7 764 Betäubungsmittelrezepte mit einem Aufwand von je fünf bis zehn Minuten = 38 820 bis 77 640 Minuten). Unter Berücksichtigung durchschnittlicher Lohnkosten im Gesundheits- und Sozialwesen belaufen sich die Kosten hierfür auf 22 063 Euro bis 44 125 Euro. Allerdings kann diesen Kosten ein Einsparpotential in solchen Fällen gegenüberstehen, in denen die Therapie mit einem Cannabisarzneimittel die Verschreibung weiterer zuvor angewendeter Arzneimittel entbehrlich machen könnte.

Soweit Apotheken, die gegenwärtig Cannabis zu medizinischen Zwecken (getrocknete Blüten und Extrakte) an Patientinnen und Patienten abgeben, nach gegenwärtiger Rechtslage für die Teilnahme am Betäubungsmittelverkehr eine betäubungsmittelrechtliche Ausnahmeerlaubnis benötigt haben, fällt diese nach neuer Rechtslage weg. Bei den derzeit 501 Apotheken mit entsprechender Erlaubnis ist der Aufwand für die Beantragung der Erlaubnis beim BfArM mit jeweils einer halben Stunde zu veranschlagen. Durch die neue Rechtslage verringert sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (Apotheken) bei einem Gesamtzeitaufwand von 250,5 Stunden und unter Zugrundelegung durchschnittlicher Lohnkosten für das Gesundheits- und Sozialwesen von 34,10 Euro pro Stunde um 8 542 Euro.

Eine nähere Quantifizierung der insoweit ersparten und der zusätzlichen Aufwände ist nicht möglich, da sich gegenwärtig nicht abschätzen lässt, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten von einer Verschreibungsmöglichkeit für Cannabisarzneimittel in Form von getrockneten Blüten und Extrakten Gebrauch machen werden.

Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben. Durch die Änderung der Position Cannabis in den Anlagen I bis III BtMG wird lediglich die Anwendungshäufigkeit der bereits für andere verschreibungsfähige Betäubungsmittel geltenden Regelungen erhöht und damit zusätzlicher Erfüllungsaufwand generiert.

Es entstehen Bürokratiekosten aus Informationspflichten für die Vertragsärztinnen und -ärzte, die die Versicherer bei der Antragstellung auf Erstattung durch die gesetzlichen Krankenkassen unterstützen. Diese gehen jedoch

mit einer Entlastung insoweit einher, als dass Ärztinnen und Ärzte zukünftig keine Stellungnahmen im Rahmen der Beantragung der betäubungsmittelrechtlichen Ausnahmeerlaubnisse für den Erwerb von Cannabis zu medizinischen Zwecken erstellen müssen.

### 3. Verwaltung

#### a) Bund

Durch die Herstellung der Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit weiterer Cannabisarzneimittel nimmt die Anzahl der nach gegenwärtiger Rechtslage beim BfArM erforderlichen Verfahren zur Erteilung betäubungsmittelrechtlicher Ausnahmeerlaubnisse für den Besitz von medizinischem Cannabis in Form getrockneter Blüten und Extrakte und ihrem Bezug aus Apotheken sowohl im Hinblick auf die Apotheken als auch im Hinblick auf Patientinnen und Patienten ab. Hiermit kann eine sehr geringfügige personelle Entlastung einhergehen, die sich nicht genau, sondern nur typisierend berechnen lässt. Folgende Teilschritte bei der Bearbeitung der Ausnahmeerlaubnisse lassen sich beschreiben: Antragseingang bei der Poststelle im BfArM und Weiterleitung zur Verteilung in der Bundesopiumstelle, Prüfung auf formale Vollständigkeit, inhaltliche Prüfung u. a. der Erklärungen zum Betäubungsmittelverantwortlichen sowie der ärztlich Bescheinigungen und Gutachten. Für die stattgebende Bearbeitung eines formal und inhaltlich vollständigen Antrages können durchschnittlich sechs Stunden veranschlagt werden. Allerdings bilden vollständige Anträge die Ausnahme. Der zeitliche Aufwand für die ganz überwiegende Zahl unvollständiger Anträge fällt mit durchschnittlich acht Stunden deutlich höher aus. Aufgrund unterschiedlicher jährlicher Antragsvolumina mit steigender Entwicklung verbietet es sich, die Aufwands-/Kostenberechnung auf ein bestimmtes Jahr zu konzentrieren. In Betracht kommt hier eine Durchschnittsberechnung unter Zugrundelegung eines mehrjährigen Zeitraumes, ausgehend von dem Jahr der ersten Antragseingänge. Ausgehend von rund 1 000 Anträgen im Zeitraum von 2007 bis 2015 und einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von acht Stunden beläuft sich der Gesamtbearbeitungsaufwand für alle Anträge auf 8 000 Stunden über neun Jahre. Bei jährlich 250 Arbeitstagen fallen in neun Jahren 2 250 Arbeitstage an, auf die sich der zeitliche Bearbeitungsaufwand von 8 000 Stunden mit der Folge verteilen lässt, dass auf jeden Arbeitstag dreieinhalb Stunden Antragsbearbeitung entfallen. Unter Berücksichtigung der Lohnkostensätze für die Bundesverwaltung verursachen diese dreieinhalb Stunden durchschnittliche Kosten von täglich 126 Euro. Bezogen auf ein Kalenderjahr belaufen sich die nach gegenwärtiger Rechtslage für die Antragsbearbeitung jährlich anfallenden Kosten damit auf 31 500 Euro (dreieinhalb Stunden x 36 Euro = 126 Euro pro Tag x 250 Arbeitstage jährlich = 31 500 Euro pro Jahr). Dieser Aufwand nimmt durch die neue Rechtslage ab.

Allerdings verursacht die zukünftige Rechtslage beim BfArM neuen personellen Aufwand, der sich voraussichtlich in gleicher Höhe wie die vorbezeichnete Reduzierung bewegt. Durch die Herstellung der Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit weiterer Cannabisarzneimittel ist mit einem nicht näher quantifizierbaren Anstieg des Aufwandes beim BfArM für die Ausgabe von Betäubungsmittel-Rezeptformularen an Ärztinnen und Ärzte zur Verschreibung der Cannabisarzneimittel zu rechnen. Zugleich wird das BfArM, als die für die Überwachung des legalen Betäubungsmittelverkehrs in bestimmten Rahmen zuständige Bundesbehörde, den Aufwand für die Überwachung der nach der neuen Rechtslage verkehrs- und verschreibungsfähigen werdenden Cannabisarzneimittel erhöhen müssen (Anstieg des Betäubungsmittelverkehrs). Dies betrifft etwa das Abgabebelegverfahren nach der Betäubungsmittel-Binnenhandelsverordnung. Da sich gegenwärtig nicht abschätzen lässt, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten von einer Verschreibungsmöglichkeit für Cannabisarzneimittel in Form von getrockneten Blüten und Extrakten Gebrauch machen werden, ist hierzu keine nähere Quantifizierung möglich.

Infolge der gesetzlichen Zuweisung der Aufgaben einer Cannabisagentur an das BfArM ist dort mit einem höheren Personal- und Sachkostenbedarf zu rechnen, da die durch dieses Gesetz bewirkte Herstellung der Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit weiterer Cannabisarzneimittel zu einem steigenden Bedarf an Cannabisblüten und Cannabisextrakten zur medizinischen Anwendung in Deutschland führen wird, der vom BfArM in seiner Funktion als Cannabisagentur gedeckt werden soll. Allerdings lässt sich der Personal- und Sachkostenbedarf nicht genau beziffern. Gleichwohl können hier Näherungsangaben mit Blick auf die Niederlande gewonnen werden. In den Niederlanden ist der medizinische Gebrauch von Cannabis seit 2003 erlaubt. Dort ist das staatliche Büro zum medizinischen Gebrauch von Cannabis (BMC) die staatliche Stelle im Sinne des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe. Es beschäftigt insgesamt fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Gemäß Artikel 23 in Verbindung mit Artikel 28 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe muss eine solche staatliche Stelle die geernteten Mengen von Cannabis aufkaufen und in Besitz nehmen. Damit verbundene Aufgaben sind

insbesondere die Ausschreibung des Bedarfs, die Kontrolle des Cannabisanbaus, Qualitätsprüfungen, Organisation der Belieferung von Großhändlern und Apotheken, Einrichtung einer effektiven und kontrollierten Verteilungsstruktur, Verhinderung der Nutzung von Cannabis für unerlaubte Zwecke, Sicherstellung der konstanten Verfügbarkeit sowie die Überwachung und Lizenzierung aller Firmen in der Produktions-, Verpackungs- und Verteilungskette. Legt man diese Aufgaben der staatlichen Stelle zugrunde, die im Wesentlichen künftig auch dem BfArM obliegen, ist von einem Bedarf beim BfArM von voraussichtlich fünf zusätzlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auszugehen, die durch die in § 19 Absatz 2a Satz 4 eingeräumte Möglichkeit refinanziert werden sollen. Der tatsächliche Bedarf kann allerdings variieren und hängt von der Nachfrage, den weiterhin bestehenden Importmöglichkeiten und dem zur Deckung des Bedarfs darüber hinausgehenden Erfordernis eines Anbaus in Deutschland ab. Da dieser derzeit nicht genau bezifferbar ist, wird über Personal- und Sachausgaben sowie Stellen in zukünftigen Haushaltsverhandlungen zu beraten sein.

Die Maßnahmen dieses Gesetzes sind im Hinblick auf die Begleiterhebung mit Personal- und Sachkosten in Höhe von 850 000 Euro für den Bund verbunden. Die Mittel sind im Einzelplan 15 eingestellt und für Personal- und Sachausgaben vorgesehen.

Durch die Änderung im GüG entsteht für die Bundesverwaltung allenfalls ein geringer zusätzlicher Vollzugsaufwand im Bereich der Strafverfolgung durch Zollbehörden und Bundeskriminalamt.

#### b) Länder

Für die Länder könnte die Herstellung der Verschreibungsmöglichkeit für weitere Cannabisarzneimittel zusätzlichen Aufwand bei der Überwachung und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs bei Ärztinnen und Ärzten sowie Apotheken nach sich ziehen. Eine weitere Quantifizierung ist nicht möglich, da sich gegenwärtig nicht abschätzen lässt, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten von einer Verschreibungsmöglichkeit für Cannabisarzneimittel in Form von getrockneten Blüten und Extrakten Gebrauch machen werden. Durch die Änderung der Position Cannabis in den Anlagen I bis III BtMG entsteht für die Länder (Überwachungsbehörden für den Arzneimittelverkehr) zusätzlicher derzeit nicht quantifizierbarer Vollzugsaufwand, sofern in einem Land tatsächlich weitere Cannabisarzneimittel hergestellt werden. In Betracht kommen der Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken und im Weiteren die Herstellung getrockneter Blüten oder Extrakte in standardisierter Qualität.

Durch die Änderung im GüG entsteht, ähnlich wie bei der Bundesverwaltung, allenfalls ein geringer zusätzlicher Vollzugsaufwand im Bereich der Strafverfolgung für die Polizeibehörden.

#### c) GKV

Es entsteht ein Mehraufwand für die Prüfung der Anträge auf Erstattung bei den gesetzlichen Krankenkassen bzw. dem in die Prüfung einbezogenen Medizinischen Dienst der Krankenversicherung. Abhängig von der Komplexität der Erkrankung kann die Bearbeitungsdauer eines Antrags zwischen zwei und acht Stunden liegen und Kosten von 60 bis 240 Euro verursachen. Eine nähere Quantifizierung ist nicht möglich, da sich derzeit nicht abschätzen lässt, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten von einer Verschreibungsmöglichkeit für getrocknete Cannabisblüten oder Cannabisextrakte Gebrauch machen werden. Wird die am 5. April 2016 bestehende Zahl von Ausnahmeerlaubnissen des BfArM für 647 Patientinnen und Patienten zugrunde gelegt, ergäben sich Kosten für die GKV bzgl. Cannabis in Form von getrockneten Blüten zwischen 38 820 Euro und 155 280 Euro pro Jahr. Zusätzlich entstehen entsprechende Kosten für Anträge auf Versorgung mit weiteren Cannabisextrakten, Dronabinol und Nabilon.

### 5. Weitere Kosten

Für Bürgerinnen und Bürger, die eine medizinische Therapie mit weiteren Cannabisarzneimitteln benötigen, entfällt zukünftig die bisherige eigene Kostentragung für getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte nach Maßgabe der zukünftigen Erstattungsregelungen des SGB V. Die monatlichen Behandlungskosten für getrocknete Cannabisblüten liegen abhängig vom Tagesbedarf bei durchschnittlich 540 Euro pro Patientin oder Patient und können bei besonders hohem Tagesbedarf bis zu 1 800 Euro pro Patientin oder Patient betragen. Am 5. April 2016 hatten 647 Patientinnen und Patienten eine Ausnahmeerlaubnis des BfArM zum Bezug von getrockneten Cannabisblüten und/oder Cannabisextrakten, die jedoch nicht von allen genutzt wird. Im Jahr 2014 wurden 48 Kilogramm importiert. Im Jahr 2015 rund 94 Kilogramm. Bei einem gemittelten Preis pro Gramm von ungefähr 18 Euro ergeben sich, wenn man die Zahlen des Jahres 2015 zugrunde legt, Einsparungen für Bürgerinnen und

Bürger in Höhe von 1 692 000 Euro. Für Dronabinol liegen die monatlichen Behandlungskosten je nach Darreichungsform als Dronabinol-Tropfen bei 250 Euro bis 500 Euro, als Dronabinol-Kapseln bei 720 Euro bis 1 440 Euro. Angaben zu der Anzahl der Patientinnen oder Patienten, die derzeit eine Behandlung mit Dronabinol selbst finanzieren, liegen nicht vor.

Für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 3 Absatz 2 BtMG erhebt das BfArM entsprechend den gesetzlichen Vorgaben von den Patientinnen und Patienten in der Regel eine Gebühr in Höhe von 75 Euro, welche mit der Neuregelung entfallen würden. Da es Ausnahmen (Reduzierungen, sogar bis auf null Euro) von der Regelgebühr gibt und diese häufig angewendet werden, ergibt sich im Durchschnitt eine Gebührenerhebung von 60 Euro pro Erlaubnis. Ausgehend von derzeit 647 Patientinnen und Patienten belaufen sich die Gebührenmindereinnahmen des BfArM auf 38 820 Euro. Aus gleichem Grund fallen die Gebühren (im Einzelfall 75 Euro) für die Erlaubniserteilung an die bislang 501 Apotheken nach § 3 Absatz 2 BtMG weg. Dies entspricht mit Blick auf den bisherigen Antragsverlauf einer Gebührenmindereinnahme von 37 575 Euro.

In welcher Höhe sich für die privaten Krankenversicherungsunternehmen durch die Verschreibungsfähigkeit von getrockneten Cannabisblüten und Cannabisextrakten Mehrausgaben ergeben, kann derzeit nicht quantifiziert werden. Die Kostenerstattung durch die privaten Krankenversicherungsunternehmen richtet sich nach § 192 Absatz 1 VVG. Aufwendungen für medizinisch notwendige Heilbehandlungen sind zu erstatten. Eine Quantifizierung der ersparten und der zusätzlichen Aufwände ist nicht möglich, weil sich gegenwärtig nicht abschätzen lässt, in welchem Umfang Ärztinnen und Ärzte sowie Patientinnen und Patienten von einer Verschreibungsmöglichkeit für getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte Gebrauch machen werden.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

#### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Die Regelungen haben keine Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung. Frauen und Männer sind von der Gesetzgebung weder unmittelbar noch mittelbar unterschiedlich betroffen.

### **VI. Befristung; Evaluation**

Der Erstattungsanspruch ist mit der Teilnahme an einer Begleiterhebung verknüpft, die bis zum letzten Tag des auf das Inkrafttreten folgenden 60. Monats vorgesehen ist. Nach Abschluss der Begleiterhebung klärt der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) auf Grundlage der Ergebnisse dieser Begleiterhebung, die in Form eines Studienberichts vorgelegt werden, das Nähere zur Leistungsgewährung.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Änderung des Betäubungsmittelgesetzes)**

#### **Zu Nummer 1**

Für eine ausreichende Versorgung mit Cannabisarzneimitteln in standardisierter Qualität in Deutschland soll neben dem Import auch der Anbau von Cannabis zu medizinischen Zwecken ermöglicht werden. Dazu werden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des internationalen Rechts dem BfArM die Aufgaben einer staatlichen Stelle nach den Artikeln 23 und 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe übertragen (sog. Cannabisagentur), sofern diese nicht durch das BfArM (Bundesopiumstelle) bereits wahrgenommen werden (Erlaubnis zum Anbau).

Nach den Artikeln 23 und 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe muss ein Vertragsstaat, der den Anbau von THC-reichem Cannabis zu medizinischen Zwecken gestattet, eine staatliche Stelle einrichten, die den Anbau genehmigt und an die alle Anbauer die gesamte Ernte abzuliefern haben. Diese Stelle muss die geernteten Mengen aufkaufen und in Besitz nehmen. Die Aufgaben der staatlichen Stelle nach Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe a, b und c des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe (Genehmigung) werden



durch das BfArM nach den geltenden §§ 3 bis 10 (Erlaubnis und Erlaubnisverfahren) wahrgenommen. Die Aufgaben der staatlichen Stelle nach Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe d des Einheits-Übereinkommens (Kauf und Inbesitznahme der Ernte) werden dem BfArM mit der vorliegenden Änderung übertragen. Das BfArM handelt somit in verschiedenen rechtlichen Funktionen, zum einen zivilrechtlich als Cannabisagentur (Ankauf/Verkauf) und zum anderen als Bundesopiumstelle für die Überwachung des legalen Betäubungsmittelverkehrs (einschließlich Erlaubniserteilung). Damit sollen eine umfassende Kontrolle über den Anbau und die weitere Verwendung von Cannabispflanzen sichergestellt und Abzweigungen verhindert werden. Deutschland hat das Übereinkommen ratifiziert und ist daher an dessen Vorgaben gebunden.

Die beim BfArM eingerichtete Cannabisagentur schreibt die zu beschaffenden Mengen an Cannabis zu medizinischen Zwecken aus und beachtet bei Erreichen der maßgeblichen Schwellenwerte die Vorgaben des Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Die Cannabisagentur vergibt Aufträge an Anbauer in Deutschland über die Belieferung mit Cannabis und schließt mit diesen zivilrechtliche Liefer- bzw. Dienstleistungsverträge. Von der Ausschreibung und den Verträgen mit den Anbauern werden insbesondere die Art und Menge des zu medizinischen Zwecken benötigten Cannabis umfasst sein. Die erfolgreichen Bieter sind zur eigenverantwortlichen Erfüllung ihrer durch den Zuschlag und aus dem daran anknüpfenden Liefervertrag begründeten Leistungsverpflichtungen gehalten, den Anbau sowie die Ernte etc. zu organisieren und die hierzu erforderlichen behördlichen Genehmigungen zu beantragen (insbesondere eine betäubungsmittelrechtliche Erlaubnis zur Teilnahme am Betäubungsmittelverkehr nach § 3, d. h. eine Anbauerlaubnis).

Die Cannabisagentur verkauft den medizinischen Cannabis anschließend u.a. an Hersteller von Cannabisarzneimitteln, Großhändler oder Apotheken weiter. Hierfür legt das BfArM seinen Herstellerabgabepreis fest. Die beim BfArM anfallenden Personal- und Sachkosten sollen über einen die Kosten deckenden Aufschlag refinanziert werden. Dabei darf das BfArM keine Gewinne oder Überschüsse erzielen. Die Refinanzierung erfolgt, indem die vorgenannten Kosten bei der Festlegung des Herstellerabgabepreises vom BfArM berücksichtigt werden.

Anbauer, Hersteller, Großhändler und Apotheken müssen über die erforderlichen betäubungsmittel- und arzneimittelrechtlichen Erlaubnisse und Genehmigungen verfügen und die jeweils einschlägigen Vorschriften des Betäubungsmittel-, Arzneimittel- und Apothekenrechts einhalten.

#### **Zu Nummer 2**

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zur Aufhebung der Position „Cannabis“ in Anlage II zu § 1 Absatz 1. Auf die Begründung zu Nummer 3 wird Bezug genommen.

#### **Zu Nummer 3**

In Anlage II zu § 1 Absatz 1 kann die Position „Cannabis“ entfallen, da die Erweiterung der Position in Anlage III auch die Verkehrsfähigkeit in dem für medizinische Zwecke erforderlichen Umfang umfasst.

#### **Zu Nummer 4**

Nach bislang geltendem Recht ist – neben dem Cannabiswirkstoff Dronabinol (THC ((-)-trans-delta-9-tetrahydrocannabinol)) und dem synthetischen Cannabinoid Nabilon – Cannabis nur in Zubereitungen verschreibungsfähig, die als Fertigarzneimittel zugelassen sind. In Deutschland ist mit Sativex® bislang nur ein einziges cannabis-haltiges Fertigarzneimittel zugelassen und in Verkehr.

Ziel der Änderung in Nummer 4 ist die Herstellung der Verschreibungsfähigkeit für weitere Arzneimittel auf Cannabisbasis. Dazu gehören insbesondere getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte in standardisierter Qualität. Die Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit von Cannabis wird nur zu medizinischen Zwecken hergestellt und umfasst nur Cannabis, der in Einklang mit den Vorgaben des internationalen Rechts angebaut wird bzw. wurde. Artikel 23 und 28 Absatz 1 des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe bestimmen, dass der Anbau von Cannabis unter der Kontrolle einer staatlichen Stelle (sog. Cannabisagentur) zu erfolgen hat (vgl. Begründung zu Nummer 1). Die Abgabe solcher Cannabisarzneimittel an Patientinnen und Patienten ist ausschließlich durch Apotheken auf der Grundlage einer ärztlichen Betäubungsmittelverschreibung zulässig.

Nach § 13 Absatz 1 Satz 1 dürfen Betäubungsmittel der Anlage III bereits nach geltendem Recht – und damit künftig auch weitere Cannabisarzneimittel – nur von Ärztinnen und Ärzten und nur dann verschrieben werden, wenn ihre Anwendung am oder im menschlichen Körper begründet ist. Die Anwendung ist gemäß § 13 Absatz 1

Satz 2 insbesondere dann nicht begründet, wenn der beabsichtigte Zweck auf andere Weise erreicht werden kann, etwa durch eine Therapie mit einem Arzneimittel, das kein Betäubungsmittel ist. Die zulässige Verordnung eines Betäubungsmittels setzt mithin voraus, dass die Ärztin oder der Arzt nicht nur eine konkrete Diagnose und eine entsprechende Indikation zur Behandlung stellt, sondern auch, dass andere Therapieformen nicht geeignet sind.

Mit der durch die vorliegende Änderung bewirkten Herstellung der betäubungsmittelrechtlichen Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit für weitere Cannabisarzneimittel, also Cannabis zu medizinischen Zwecken, soll schwerwiegend Erkrankten zur Linderung ihrer Leiden der Zugang zu weiteren Cannabisarzneimitteln betäubungsmittelrechtlich ermöglicht werden, wenn eine ärztliche Therapie mit sämtlichen für die Behandlung der vorliegenden Erkrankung oder Symptomatik zugelassenen bzw. verfügbaren und verkehrsfähigen anderen Arzneimitteln keine weiteren Erfolge gezeigt hat.

Nach § 13 Absatz 2 Satz 1 dürfen die so verschriebenen Betäubungsmittel ausschließlich in Apotheken und ausschließlich gegen Vorlage der ärztlichen Betäubungsmittel-Verschreibung abgegeben werden.

Der Umgang mit Cannabis zu nicht-medizinischen Zwecken, insbesondere Anbau, Handel und Besitz von Cannabis zu Rauschzwecken, bleibt von den Änderungen unberührt und deshalb weiterhin verboten und strafbewehrt. Dies gilt auch für Cannabisharz und folgt aus der Regelung der entsprechenden Positionen in Anlage I sowie der insoweit unverändert beibehaltenen Systematik des BtMG. Nach § 1 Absatz 1 sind Betäubungsmittel im Sinne des Gesetzes die in den Anlagen I bis III aufgeführten Stoffe und Zubereitungen. Damit umschreibt § 1 Absatz 1 den Begriff der Betäubungsmittel mittels positivrechtlicher Bezeichnung. Die Positivliste der Anlagen I bis III hat damit zum einen eine konstitutive Regelungswirkung, d. h. die Betäubungsmittelleigenschaft wird allein durch die Aufnahme der Stoffe und Zubereitungen in die Positivliste der Anlagen I bis III begründet, ohne dass es zusätzlicher Feststellungen zu den spezifischen Eigenschaften, der konkreten Berausungsqualität oder der Konsumfähigkeit bedarf. Zum anderen hat die Positivliste eine abschließende Funktion, d. h. alle Stoffe und Zubereitungen, die als Betäubungsmittel gelten, sind in den Anlagen I bis III aufgeführt. Die Strafvorschriften zum BtMG (§§ 29 ff.) gelten für alle gemäß § 1 Absatz 1 legaldefinierten und in den Anlagen I bis III erfassten Betäubungsmittel, d. h. die Straftatbestände unterscheiden hinsichtlich der objektiven Tatbestandsmäßigkeit nicht, in welcher Anlage das jeweilige Betäubungsmittel aufgeführt ist.

Im Übrigen fügt sich die Änderung der Position „Cannabis“ in den Anlagen I bis III in die durch diese Änderung weiterhin geltenden betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften zur Sicherheit und Kontrolle des legalen Betäubungsmittelverkehrs nahtlos ein. Auf die zukünftig weiteren verschreibungsfähigen Cannabisarzneimittel finden – wie für alle sonstigen betäubungsmittelhaltigen und nach Anlage III verschreibungsfähigen Arzneimittel – die allgemeinen betäubungsmittelrechtlichen Regelungen, insbesondere über das Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren zur Teilnahme am legalen Betäubungsmittelverkehr, sowie die sonstigen Regelungen zur Überwachung des legalen Betäubungsmittelverkehrs durch das BfArM sowie die zuständigen Landesbehörden Anwendung. Die Erlaubnis für das Verabreichen und das Überlassen weiterer Cannabisarzneimittel zum unmittelbaren Verbrauch sowie die Abgabe im Rahmen eines Apothekenbetriebs gilt zukünftig – wie bereits nach geltender Rechtslage für andere verschreibungsfähige Betäubungsmittel – aufgrund der ärztlichen Verschreibung als erteilt. Insoweit wird die Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs bei weiteren Cannabisarzneimitteln (auf der Grundlage der Änderungen in den Anlagen I bis III) in derselben Art und Weise gewährleistet, wie es bei anderen betäubungsmittelhaltigen, bereits verschreibungsfähigen Arzneimitteln der Anlage III der Fall ist.

Insgesamt obliegt die Verantwortung und Kontrolle der Therapie der Patientinnen und Patienten durch die Herstellung der Verschreibungsfähigkeit der behandelnden Ärztin bzw. dem behandelnden Arzt.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung)**

Mit der Änderung wird im Hinblick auf die Patientenmobilität ermöglicht, dass Patientinnen und Patienten die ihnen verschriebenen Cannabisarzneimittel bei Reisen ins Ausland in einer der Dauer der Reise angemessenen Menge für den eigenen Bedarf mitführen dürfen, ohne gesonderte Aus- und Einfuhrgenehmigungen beim BfArM beantragen zu müssen. Dies ist bislang nur für Zubereitungen der in den Anlagen II und III BtMG aufgeführten Stoffe möglich. Bei getrockneten Cannabisblüten handelt es sich jedoch nicht um eine Zubereitung (vgl. unten Begründung zu Artikel 3 Nummer 1). Mit der Ergänzung der Vorschrift finden auch für den grenzüberschreiten-

den Verkehr die für sonstige verschreibungsfähige Betäubungsmittel geltenden vereinfachten Regelungen für Patientinnen und Patienten Anwendung. Hiermit wird vermeidbarem Bürokratieaufwand für die Patientinnen und Patienten ebenso wie beim BfArM vorgebeugt.

### **Zu Artikel 3 (Änderung der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung)**

#### **Zu Nummer 1**

§ 1 Absatz 1 Satz 1 sieht bisher vor, dass die in Anlage III BtMG bezeichneten Betäubungsmittel grundsätzlich nur in Form (arzneilicher) betäubungsmittelrechtlich sogenannter „Zubereitungen“, d. h. nicht als „Reinstoff“ verschrieben werden dürfen. Cannabis zu medizinischen Zwecken in Form getrockneter Blüten, der in der bisher nach Deutschland importierten Form arzneimittelrechtlich ein Fertigarzneimittel ist, erfüllt den betäubungsmittelrechtlichen Zubereitungsbegriff nach § 2 Absatz 1 Nummer 2 BtMG nicht. Vielmehr handelt es sich betäubungsmittelrechtlich um einen „Stoff“ nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b BtMG, der nach gegenwärtiger Rechtslage, auch aus diesem Grund nicht verschrieben werden dürfte. Die mit den Änderungen in den Anlagen I bis III BtMG bezweckte Verschreibungsfähigkeit weiterer Cannabisarzneimittel bedarf deshalb im Wege einer eng begrenzten Sonderregelung der Ergänzung um eine Ausnahme im Hinblick auf den Anwendungsbereich von § 1 Absatz 1 Satz 1 für solche Arzneimittel auf Cannabisbasis, die betäubungsmittelrechtlich keine Zubereitungen, sondern Stoffe sind.

#### **Zu Nummer 2**

Die Höchstmenge für Cannabis, die eine Ärztin bzw. ein Arzt für eine Patientin oder einen Patienten innerhalb von 30 Tagen verschreiben darf, wird durch die neu eingefügte Nummer 2a auf 100 000 Milligramm begrenzt. Dies ist aus Erfahrungswerten abgeleitet, die das BfArM im Rahmen der nach bisheriger betäubungsmittelrechtlicher Rechtslage erforderlichen Ausnahmeerlaubnisse für Patientinnen und Patienten zum Erwerb der monatlich benötigten Mengen an Cannabis zu medizinischen Zwecken in Form getrockneter Blüten aus Apotheken gewonnen hat. Da bei unterschiedlichen Krankheitsbildern und Indikationen verschiedene Sorten oder Varietäten von standardisiertem Cannabis zu medizinischen Zwecken zum therapeutischen Einsatz kommen können, die im THC-Gehalt differieren können, wird die Höchstverschreibungsmenge zwecks einfacherer Handhabbarkeit unabhängig vom THC-Gehalt festgelegt. Die ursprüngliche Nummer 2a wird inhaltlich unverändert zur Nummer 2b. Wie bereits nach geltendem Recht dürfen Höchstverschreibungsmengen im Ausnahmefall mit besonderer Begründung überschritten werden. Dies ist auf der Betäubungsmittelverschreibung zu kennzeichnen.

#### **Zu Nummer 3 und 4**

Die Verschreibung von Cannabis durch Zahnärzte und durch Tierärzte ist nicht zulässig, da keine medizinischen Erkenntnisse über einen zahnärztlichen oder tierärztlichen Anwendungsbereich vorliegen.

### **Zu Artikel 4 (Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch)**

Mit einer Ausnahmeerlaubnis des BfArM nach § 3 Absatz 2 BtMG wird derzeit im Einzelfall für einige Patientinnen und Patienten, denen keine geeigneten schulmedizinischen Behandlungsmöglichkeiten mehr zur Verfügung stehen, Cannabis zu medizinischen Zwecken in Form von getrockneten Blüten nach Deutschland eingeführt oder ein Cannabisextrakt in Deutschland hergestellt, in Apotheken abgegeben und von diesen Patientinnen und Patienten in Form einer medizinisch betreuten Selbsttherapie angewandt. Mit der in diesem Gesetz enthaltenen Änderung des BtMG wird die Therapie mit Cannabisarzneimitteln in Form von getrockneten Blüten und Extrakten in die ärztliche Verantwortung gegeben, indem eine entsprechende Verschreibungsfähigkeit hergestellt wird. Die Neuregelung im SGB V schafft parallel für Versicherte in eng begrenzten Ausnahmefällen einen Anspruch auf Versorgung mit Cannabis in Form von getrockneten Blüten oder Extrakten. Das gilt aber nur für solchen Cannabis in Form von getrockneten Blüten, der die betäubungsmittelrechtlichen sowie arzneimittel- und apothekenrechtlichen Anforderungen erfüllt und von der jeweiligen Ärztin bzw. dem jeweiligen Arzt verordnet wurde. Auch in Deutschland zugelassene Fertigarzneimittel (z. B. Sativex®) fallen unter diese Regelung.

In denselben begrenzten Ausnahmefällen sollen Versicherte zudem einen Anspruch auf Arzneimittel mit den Wirkstoffen Dronabinol oder Nabilon erhalten. Wenn man eine Erstattung von Cannabis in Form von getrockneten Blüten und Extrakten vorsieht, ist es sachgerecht, auch für Arzneimittel mit den Wirkstoffen Dronabinol und Nabilon die Erstattungsfähigkeit herzustellen. Eine Erstattung z. B. der Rezeptur Dronabinol scheitert nach der

Rechtsprechung bisher insbesondere daran, dass die Behandlung als Gegenstand einer neuen Behandlungsmethode im Sinne des § 135 Absatz 1 angesehen wird (BSG, Urteil vom 13. Oktober 2010, Az. B 6 KA 48/09 R), für die keine Richtlinien-Empfehlung des G-BA vorliegt. Mit der neuen gesetzlichen Regelung kommt es darauf künftig nicht mehr an.

Voraussetzung für den Anspruch auf Versorgung ist, dass bei der oder dem Versicherten eine schwerwiegende Erkrankung vorliegt, eine allgemein anerkannte, dem medizinischen Standard entsprechende Leistung im Einzelfall nicht zur Verfügung steht und eine nicht ganz entfernt liegende Aussicht auf eine spürbare positive Einwirkung auf den Krankheitsverlauf oder auf schwerwiegende Symptome besteht.

Die Voraussetzung, dass eine allgemein anerkannte, dem medizinischen Standard entsprechende Leistung im Einzelfall nicht zur Verfügung steht, entspricht grundsätzlich derjenigen in § 2 Absatz 1a Satz 1. Den betroffenen Versicherten soll im Rahmen der ärztlichen Behandlung eine Möglichkeit eröffnet werden, nach Versagen empfohlener Therapieverfahren einen individuellen Therapieversuch zu unternehmen; bei Erfolg sollte die längerfristige Gabe eines Cannabisarzneimittels erwogen werden. Die gesetzliche Voraussetzung bedeutet nicht, dass eine Versicherte oder ein Versicherter langjährig schwerwiegende Nebenwirkungen ertragen muss, bevor die Therapiealternative eines Cannabisarzneimittels genehmigt werden kann. Eine Ärztin oder ein Arzt soll Cannabisarzneimittel als Therapiealternative dann anwenden können, wenn sie oder er die durch Studien belegten schulmedizinischen Behandlungsmöglichkeiten auch unter Berücksichtigung von Nebenwirkungen im Ausmaß einer behandlungsbedürftigen Krankheit, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit eintreten werden, ausgeschöpft hat. Dabei sind von der Ärztin oder dem Arzt allerdings auch die Nebenwirkungen von Cannabisarzneimitteln zu berücksichtigen.

Die ebenfalls aus § 2 Absatz 1a Satz 1 bekannte Voraussetzung, dass eine nicht ganz entfernt liegende Aussicht auf eine spürbare positive Einwirkung auf den Krankheitsverlauf bestehen muss, wurde um die nicht ganz entfernt liegende Aussicht auf eine spürbare positive Einwirkung auf schwerwiegende Symptome ergänzt, da auch Konstellationen erfasst werden sollen, in denen mit dem cannabishaltigen Arzneimittel keine Grunderkrankung adressiert werden soll. Denkbar sind beispielsweise Fälle in denen eine Versicherte oder ein Versicherter im Rahmen einer onkologischen Erkrankung mit Chemotherapie an Appetitlosigkeit und Übelkeit leidet. Auch in diesen Fällen muss jedoch eine besondere Schwere der Symptome vorliegen.

Eine Leistungspflicht der gesetzlichen Krankenversicherung besteht zudem nur, wenn sich die oder der Versicherte verpflichtet, an einer nicht-interventionellen Begleiterhebung teilzunehmen. Die Begleiterhebung dient dazu, Erkenntnisse über die Wirkung von Cannabis zu medizinischen Zwecken zu gewinnen, um so eine Grundlage für die Entscheidung über die dauerhafte Aufnahme in die Versorgung zu schaffen. Die verpflichtende Teilnahme an einer Begleiterhebung als Voraussetzung für die Leistungsgewährung ist der gesetzlichen Krankenversicherung an sich – mit Ausnahme von § 35c Absatz 2 – fremd. Allerdings gibt es hinsichtlich der von der Regelung umfassten Arzneimittel gerade kein hinreichendes Evidenzlevel zur Wirksamkeit der Therapie, das sonst vorausgesetzt wird (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 3). Dies rechtfertigt eine Differenzierung. Allerdings muss diese im Ergebnis verhältnismäßig sein, um den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz zu genügen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass es hier um schwerwiegend erkrankte Versicherte geht, also das ohnehin hohe Gut der Gesundheit in hoher Intensität betroffen ist. Vor diesem Hintergrund kann es bei der Begleiterhebung nur um eine nicht-interventionelle Beobachtungsstudie gehen. Über die in der Arztpraxis im Rahmen der Behandlung erforderlichen Maßnahmen zur Diagnose sollen für die Begleiterhebung keine weiteren Diagnoseverfahren angewendet werden.

Die Begleiterhebung läuft bis zum letzten Tag des auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden 60. Monat. Ein Beobachtungszeitraum von 60 Monaten ist erforderlich, um Informationen über den langfristigen Gebrauch von Cannabis zu medizinischen Zwecken zu erhalten.

Nach Ende der Begleiterhebung entfällt die zusätzliche Voraussetzung des Satz 1 Nummer 3. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Begleiterhebung regelt der G-BA innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung der Ergebnisse der Begleiterhebung in Form eines Studienberichts das Nähere zur Leistungsgewährung in den Richtlinien nach § 92 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6. In dem Zeitraum zwischen Auslaufen der Begleiterhebung und Richtlinienänderung des G-BA wird die Leistung bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen gewährt.

Das Bundesministerium für Gesundheit wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Verfahren zur Durchführung der Begleiterhebung einschließlich der anonymisierten Datenübermittlung zu regeln. Diese Ermächtigung kann ihrerseits mittels Rechtsverordnung an das BfArM delegiert werden. Mit der Begleiterhebung wird das

BfArM beauftragt. Ihm obliegt die Konzeption der Fragestellung und der Dokumentation, die Durchführung der Erhebung und die Aufbereitung der Erhebungsergebnisse nach Maßgabe der entsprechenden Rechtsverordnung. Die Vertragsärztin oder der Vertragsarzt, die oder der die Leistung verordnet, übermittelt dem BfArM die erforderlichen Daten in anonymisierter Form. Wegen der geringen Anzahl betroffener Versicherter ist ein Verfahren vorzusehen, das sicherstellt, dass auch die meldenden Vertragsärztinnen und Vertragsärzte anonym bleiben. Das BfArM darf die übermittelten Daten nur anonymisiert und nur zu Zwecken der Begleiterhebung verarbeiten und nutzen.

Die Leistungsgewährung erfolgt nur auf Grundlage eines vorherigen Antrags der oder des Versicherten bei der Krankenkasse. Damit wird dem Ausnahmecharakter der Regelung Rechnung getragen, die die Erstattung von Arzneimitteln auf Cannabisbasis ermöglicht, obwohl nicht das Evidenzlevel vorliegt, das üblicherweise für die Erstattung der GKV verlangt wird. Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Erstattungsfähigkeit hat die Krankenkasse in jedem Einzelfall unter Einbeziehung des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung zu prüfen. Um unangemessen Bürokratieaufwand zu ersparen, erfolgt die Prüfung jedoch nur bei Erstverordnung für eine Versicherte oder einen Versicherten.

Für die Preisbildung gilt über § 78 Arzneimittelgesetz die Arzneimittelpreisverordnung (AMPreisV), so dass für Cannabis, der im Voraus hergestellt und in einer zur Abgabe an den Verbraucher bestimmten Packung in den Verkehr gebracht wird, für Großhandel und Apotheker die Preisspannen für Fertigarzneimittel gelten. Für andere Formen des Cannabis gelten die ebenfalls in der AMPreisV vorgesehenen Zuschläge.

§ 31 Absatz 3 Satz 1 gilt auch für die von der Neuregelung umfassten Arzneimittel (einschließlich Cannabis in Form von getrockneten Blüten oder Extrakten), so dass von den Versicherten eine Zuzahlung nach den auch sonst geltenden Regelungen zu leisten ist.

An der Regelung, dass Versicherte mit lebensbedrohlichen, regelmäßig tödlichen oder doch jedenfalls wertungsmäßig vergleichbaren Erkrankungen bereits über § 2 Absatz 1a einen Leistungsanspruch herleiten können, ändert sich durch die Neuregelung in § 31 Absatz 6 nichts.

§ 13 Absatz 3a gilt auch für diesen Anspruch.

#### **Zu Artikel 5 (Änderung des Grundstoffüberwachungsgesetzes)**

##### **Zu Nummer 1**

Der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 wurde mit Wirkung vom 30. Dezember 2013 um eine neue Kategorie 4 ergänzt, in die ephedrin- und pseudoephedrinhaltige Arzneimittel aufgenommen wurden. Damit ist für die Ausfuhr dieser Arzneimittel in Drittstaaten nach Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 eine Ausfuhrgenehmigung erforderlich. Durch die vorliegende Änderung werden Verstöße gegen die Ausfuhrgenehmigungspflicht für ephedrin- und pseudoephedrinhaltige Arzneimittel strafbewehrt.

##### **Zu Nummer 2**

Mit der Änderung wird die Verweisung auf die Verordnung (EG) Nr. 273/2004 und die Verordnung (EG) Nr. 111/2005 an das geänderte europäische Recht angepasst. Damit sind auch für die Strafvorschriften des § 19 die am 30. Dezember 2013 geltenden Fassungen der Verordnungen maßgeblich. Mit Wirkung vom 30. Dezember 2013 wurde Alpha-Phenylacetyl-Acetonitril (APAAN) als Stoff in Kategorie 1 der Liste der erfassten Stoffe der Verordnungen aufgenommen. APAAN wird zur unerlaubten Herstellung von Amfetamin und Metamfetamin missbraucht. Durch die Anpassung der Verweisung werden die Strafvorschriften des § 19 auf den unerlaubten Umgang mit APAAN erstreckt. Ephedrin- und pseudoephedrinhaltige Arzneimittel wurden mit Wirkung vom 30. Dezember 2013 in die neue Kategorie 4 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 111/2005 aufgenommen. Mit der vorliegenden Anpassung der Verweisung werden die Strafvorschriften des § 19 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 4 auf diese Stoffe erstreckt (s. auch oben Begründung zu Artikel 5 Nummer 1).

#### **Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)**

Der Artikel regelt das Inkrafttreten.

## Anlage 2

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG****Entwurf eines Gesetzes zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften (NKR-Nr.3532)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

## I. Zusammenfassung

	Erfüllungsaufwand	Weitere Kosten
Bürgerinnen und Bürger Jährliche Entlastung	- 3.235 Stunden (5 Stunden pro Patient)	-1,69 Mio. Euro -38.820 Euro (Gebühren)
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand Jährliche Entlastung	Geringe Auswirkungen Geringe Auswirkungen	-37.575 Euro (Gebühren)
Verwaltung Erfüllungsaufwand für die Begleiterhebung (für fünf Jahre)  Jährlicher Erfüllungsaufwand der Gesetzlichen Krankenversicherung Länder (Überwachung Arzneimittel)	850.000 Euro (170.000 Euro pro Jahr)  97.000 Euro Geringe Auswirkungen	
One in, one out-Regel	Der Gesetzentwurf enthält sowohl geringfügige Be- als auch Entlastungen, so dass von einer Kompensation im Sinne der ‚One in, one out‘ – Regelung ausgegangen werden kann.	
Evaluierung	Der Erstattungsanspruch wird für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes begleitet. Bis zum Abschluss der Begleiterhebung soll durch den Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) das Nähere zur Leistungsgewährung geklärt werden. Als Grundlage sollen die Ergebnisse der Begleitstudie gelten.	
Das Bundesministerium für Gesundheit hat die Kosten transparent und nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat macht im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.		

## II. Im Einzelnen

Mit vorliegendem Regelungsentwurf soll für weitere Cannabisarzneimittel (Cannabis zu medizinischen Zwecken wie getrocknete Cannabisblüten und Cannabisextrakte in standardisierter Qualität) die Verkehrsfähigkeit und Verschreibungsfähigkeit hergestellt werden. Das Betäubungsmittelgesetz enthält drei Anlagen. In Anlage I sind Betäubungsmittel aufgeführt, die nicht verkehrsfähig sind, in Anlage II Betäubungsmittel, die verkehrsfähig aber nicht verschreibungsfähig sind und in Anlage III Betäubungsmittel, die sowohl verkehrs- als auch verschreibungsfähig sind. Durch die Änderung der Position Cannabis in den Anlagen I und III BtMG und die Streichung in Anlage II BtMG wird die Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit von weiteren Cannabisarzneimitteln zu medizinischen Zwecken (insbesondere getrockneten Blüten und Extrakten) hergestellt. Somit soll Patientinnen und Patienten mit schwerwiegenden Erkrankungen und bei fehlenden Therapiealternativen die Möglichkeit eingeräumt werden, diese Arzneimittel für therapeutische Zwecke in der Apotheke zu erhalten, ohne dass dabei die Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs gefährdet wird. Voraussetzung ist die Feststellung der entsprechenden medizinischen Indikation durch einen Arzt. Künftig ist nunmehr keine Ausnahmeerlaubnis für Patientinnen und Patienten sowie für Apotheken durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) notwendig. Darüber hinaus wird die Möglichkeit, dass in bestimmten Fällen die Kosten für Cannabisprodukte in diesem Zusammenhang durch die Gesetzliche Krankenversicherung erstattet werden, geschaffen werden.

Ähnlich wie in den Niederlanden werden dem BfArM des Weiteren Aufgaben nach den Vorgaben des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe (Cannabisagentur) zugewiesen. So soll eine qualitätsgesicherte Versorgung mit Cannabisarzneimitteln durch den Anbau von Cannabis in Deutschland ausschließlich zu medizinischen Zwecken ermöglicht und die Sicherheit und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs gewährleistet werden.

### Erfüllungsaufwand

#### Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entfällt künftig der Antrag auf eine patientenindividuelle Ausnahmeerlaubnis beim BfArM zum Erwerb von Cannabisblüten und -extrakten aus Apotheken. Für den gesamten Prozess setzt das Ressort rd. acht Stunden pro Antrag an. Dieser beinhaltet u.a. alle Schritte im Zusammenhang mit der Antragstellung, Konsultation einer Ärztin bzw. eines Arztes und die Auswahl und Aufsuchen einer Apotheke. Im April 2016 hatten 647 Patientinnen und Patienten eine Ausnahmeerlaubnis. Diese Fallzahl wird den Schätzungen im weiteren Verlauf zugrunde gelegt. Der Aufwand reduziert daher insgesamt um 5.176 Stunden. Mit Blick auf die künftige Verschreibungsfähigkeit bleibt demgegenüber für Patientinnen und Patienten der Arztbesuch weiterhin erforderlich. Darüber hinaus müssen sie für die Erstattung der Kosten einen entsprechenden Antrag bei seiner Krankenkasse stellen. Im Saldo werden Patientinnen und Patienten um insgesamt 3.235 Stunden und geringfügigen Sachkosten (Porto u.a.) entlastet.

#### Wirtschaft

Für Ärztinnen und Ärzte verändert sich der Aufwand aufgrund der künftigen Verschreibung weiterer Cannabisarzneimittel. Hier müssen Betäubungsmittelrezepte und Betäubungsmittel-

anforderungsscheine beschafft und ausgestellt werden. Zudem fallen damit zusammenhängende Dokumentationspflichten an. Insgesamt entsteht Erfüllungsaufwand von rd. 22.000 bis 44.000 Euro (647 x 12 Monate = 7.764 Betäubungsmittelrezepte mit einem Aufwand von 5 bis 10 Minuten pro Fall). Dem gegenüber wird nicht ausgeschlossen, dass die Therapie mit Cannabisarzneimitteln die Verschreibung zuvor angewandter Arzneimittel entbehrlich macht und daher zu einer Entlastung führt. Darüber hinaus fällt geringer Aufwand an, insofern Ärztinnen und Ärzte den Patienten bei der Antragstellung auf Erstattung durch die gesetzlichen Krankenkassen unterstützen. Gleichzeitig entfällt das Erstellen einer Stellungnahme für die Beantragung der betäubungsmittelrechtlichen Ausnahmeerlaubnis für den Erwerb von Cannabis zu medizinischen Zwecken. Die Aufwände sind in etwa gleichzusetzen.

Für Apotheken entfällt künftig die Beantragung der Ausnahmeerlaubnis beim BfArM. Der Aufwand reduziert sich hier um insgesamt 8.542 Euro im Jahr (30 Minuten, Fallzahl 501, angenommene Lohnkosten 34,10 Euro/h).

#### Verwaltung

Entsprechend der Reduzierung der Erlaubnisse für Patientinnen und Patienten sowie Apotheken verringert sich der Aufwand für das BfArM in diesem Zusammenhang. Nach Angaben des Ressorts sind in dem Zeitraum von 2007 bis 2015 1.000 Anträge beim BfArM eingegangen. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit beläuft sich auf rd. 8 Stunden. Insgesamt reduziert sich in diesem Punkt der Erfüllungsaufwand für das BfArM um rd. 31.500 Euro.

Dem gegenüber stehen neue Aufwände für das BfArM. Diese betreffen die Ausgabe von Betäubungsmittelrezeptformularen und die Erhöhung der Überwachung aufgrund der neuen Rechtslage. Die Aufwände sind der Höhe der Entlastung in etwa gleichzusetzen.

Darüber hinaus werden dem BfArM gesetzlich die Aufgaben einer Cannabisagentur zugewiesen. Für die Einschätzung des künftigen Aufwandes werden Erfahrungswerte der Niederlande herangezogen. Dort ist seit 2003 der medizinische Gebrauch von Cannabis erlaubt. Das staatliche Büro zum medizinischen Gebrauch von Cannabis dort ist die staatliche Stelle nach dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe. Die BfArM nimmt ihre Aufgaben auf gleicher Grundlage wahr.

Folgende Aufgaben wurden dem staatlichen Büro in den Niederlanden übertragen:

- Einkauf und Inbesitznahme der geernteten Mengen von Cannabis und die damit zusammenhängenden Aufgaben
  - Ausschreibung des Bedarfs, Kontrolle des Cannabisanbaus, Qualitätsprüfung, Organisation der Belieferung von Großhändlern und Apotheken, Einrichtung einer effektiven und kontrollierten Verteilungsstruktur, Verhinderung der Nutzung zu unerlaubten Zwecken, Sicherstellung der konstanten Verfügbarkeit sowie die Überwachung und Lizenzierung aller Firmen in der Produktions-, Verpackungs- und Verteilungskette.

Ausgehend von dieser Aufgabenzuweisung wird ein Bedarf von fünf zusätzlichen Mitarbeitern erwartet. Der konkrete Bedarf hängt jedoch von der Entwicklung der Nachfrage,

den weiterhin bestehenden Importmöglichkeiten und dem Erfordernis eines Anbaus in Deutschland zur Deckung des Bedarfs ab. Diese Personal- und Sachausgaben werden in künftigen Haushaltsverhandlungen verhandelt.

Die Maßnahmen des Gesetzes werden darüber hinaus begleitet (siehe ‚Evaluierung‘ in der Tabelle). Hierfür sind für einen Zeitraum von fünf Jahren 850.000 Euro für Personal- und Sachkosten im Einzelplan 15 eingestellt.



Den Ländern entsteht geringer Erfüllungsaufwand für die Überwachung und Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs bei Ärztinnen und Ärzten sowie Apotheken und für den Bereich der Strafverfolgung durch die Polizeibehörden. Weiterer Aufwand kann für die Überwachungsbehörden für den Arzneimittelverkehr entstehen. Das hängt allerdings davon ab, ob in einem Land für die Deckung des Bedarfs weitere Cannabisarzneimittel hergestellt werden. Dies kann derzeit jedoch noch nicht abgesehen werden.

Für die Gesetzliche Krankenversicherung entsteht Aufwand für die Bearbeitung der Erstattungsanträge. Abhängig von der Komplexität des Antrages, kann die Bearbeitungszeit zwischen zwei und acht Stunden liegen. Ausgehend auch hier von 647 Fällen, entsteht der Gesetzlichen Krankenversicherung voraussichtlich ein Erfüllungsaufwand zwischen 38.820 und 155.280 Euro, im Durchschnitt rd. 97.000 Euro.

#### Weitere Kosten

Bürgerinnen und Bürger müssen aufgrund der künftig geltenden Verkehrs- und Verschreibungsfähigkeit von Cannabisblüten und -extrakten nicht mehr selbst für die Kosten aufkommen. Abhängig vom Tagesbedarf liegen die durchschnittlichen monatlichen Behandlungskosten bei 540 Euro pro Patient. Bei einem besonders hohen Tagesbedarf können die Kosten bis zu 1.800 Euro pro Patient betragen. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 94 kg importiert. Bei einem Preis von 18 Euro im Durchschnitt pro Gramm ergibt sich für Bürgerinnen und Bürger eine Einsparung von insgesamt 1,692.000 Mio. Euro.

Darüber hinaus entfallen die Gebühren für die Antragstellung der Ausnahmeerlaubnis beim BfArM von insgesamt 38.820 Euro im Jahr (pro Fall rd. 60 Euro). Gleiches gilt für Apotheken (Normadressat Wirtschaft), die bisher für den Verkauf ebenfalls eine Ausnahmeerlaubnis benötigten. Hier liegen die Gebühren pro Antrag bei rd. 75 Euro. Bislang erhielten 501 Apotheken die Ausnahmeerlaubnis. Insgesamt reduzieren sich demnach die Weiteren Kosten in Form von Gebühren um 37.575 Euro.

Für die privaten Krankenversicherungsunternehmen können ebenfalls Mehrkosten aufgrund der Verschreibungsfähigkeit entstehen. Die Erstattungsfähigkeit richtet sich zum einen nach den Musterbedingungen für die Krankheitskosten und die Krankenhaustagegeldversicherung (MB/KK 2009) sowie nach den tariflichen Vereinbarungen. Darüber, ob und in welcher Höhe die Kosten künftig erstattet werden, kann derzeit keine Aussage getroffen werden.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat die Kosten transparent und nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat macht im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Catenhusen  
Berichterstatte

**Anlage 3****Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat hat in seiner 946. Sitzung am 17. Juni 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 4 Nummer 2 (§ 31 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3,  
Satz 3 und  
Satz 4 SGB V)

In Artikel 4 Nummer 2 ist § 31 Absatz 6 wie folgt zu ändern:

- a) Satz 1 ist wie folgt zu ändern:
  - aa) In Nummer 1 ist das Komma am Ende durch das Wort „und“ zu ersetzen.
  - bb) In Nummer 2 ist das Wort „und“ am Ende durch einen Punkt zu ersetzen.
  - cc) Nummer 3 ist zu streichen.
- b) Satz 3 ist wie folgt zu fassen:

„Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte wird mit einer nicht-interventionellen und bis zum ... [einsetzen: Datum des letzten Tages des auf das Inkrafttreten folgenden 60. Monats] laufenden Begleiterhebung zum Einsatz dieser Arzneimittel beauftragt.“
- c) In Satz 4 sind nach dem Wort „Daten“ die Wörter „mit Zustimmung der oder des Versicherten“ einzufügen.

Begründung:

Die Zustimmung zur Teilnahme an einer Begleiterhebung und zur Übermittlung entsprechender Daten zur Leistungsvoraussetzung zu machen, ist rechtlich und unter Versorgungsgesichtspunkten kritisch zu sehen und daher abzulehnen.

Unabhängig davon soll an der vorgesehenen Erhebung festgehalten und dazu die behandelnden Vertragsärztinnen und Vertragsärzte verpflichtet werden, die Daten an das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte in anonymisierter Form zu übermitteln, soweit die oder der Versicherte dem zustimmt.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob bei „Cannabis in Form von getrockneten Blüten“ analog zu „Cannabisextrakt“ (vgl. § 2 Absatz 1 Buchstabe a Nummer 2a BtMVV) eine Standardisierung auf einen definierten Gehalt an Tetrahydrocannabinol (THC) erfolgen sollte.
- b) Der Bundesrat bittet außerdem, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Regelung zur Überwachung des Anbaus von Nutzhanf vorzusehen, die die Termine zur Anzeige des Anbaus von Nutzhanf und die Probenahme zur Überwachung des Tetrahydrocannabinolgehaltes an neue Anbaumethoden anpasst.

Begründung:Zu Buchstabe a:

Um die gleichbleibende Qualität und Wirksamkeit von „Cannabis in Form von getrockneten Blüten“ sicherzustellen, ist eine Standardisierung auf einen bestimmten Gehalt an einem bestimmten Inhaltsstoff vorzunehmen. Ohne diese Vorgabe werden verschiedene Qualitäten mit unterschiedlicher Wirkung vertrieben. Die Standardisierung ist auch aus medizinischen Gründen zwingend geboten.

Zu Buchstabe b:

Forschungsprojekte haben gezeigt, dass mit einer veränderten Anbaumethode (Aussaat des Nutzhanf erst im Juli/August statt im Frühjahr) eine deutlich verbesserte Faserqualität des Nutzhanfs zu erreichen ist. Die bisherigen Überwachungsregelungen stellen jedoch auf einen Anbau im Frühjahr ab. Da der Anbau von Nutzhanf zur Fasergewinnung einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit leistet, sollten die Überwachungsregelungen so angepasst werden, dass auch ein Anbau nach dieser neuen Methode möglich ist.

**Anlage 4****Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates**

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

**Zu Nummer 1 – Artikel 4 Nummer 2 (§ 31 Absatz 6 Satz 1 Nummer 3, Satz 3 und Satz 4 SGB V)**

Der Vorschlag des Bundesrates wird abgelehnt. Die Bundesregierung teilt die geäußerten Bedenken nicht.

Hinsichtlich der von der Regelung umfassten Arzneimittel gibt es zur Wirksamkeit der Therapie – mit Ausnahme der zugelassenen Arzneimittel im zugelassenen Anwendungsgebiet – keine Evidenz der Stufe, wie sie sonst für die Erstattung von Arzneimitteln vorausgesetzt wird. Die Verknüpfung von Begleiterhebung und Leistungsanspruch dient daher dazu, möglichst umfassende Erkenntnisse über die Wirkung von Cannabis zu medizinischen Zwecken zu gewinnen, um so eine Grundlage für die durch den Gemeinsamen Bundesausschuss in den Richtlinien nach § 92 Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 SGB V vorzunehmende Regelung über das Nähere zur Leistungsgewährung nach Abschluss der Begleiterhebung zu schaffen.

Die Regelung sieht ausdrücklich vor, dass es sich ausschließlich um eine nicht-interventionelle Begleiterhebung handelt. Über die in der Arztpraxis im Rahmen der Behandlung erforderlichen Maßnahmen werden für die Begleiterhebung keine weiteren Diagnoseverfahren angewendet. Zudem dürfen Daten vom verordnenden Arzt oder der verordnenden Ärztin nur anonym an das mit der Begleiterhebung beauftragte Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte übermittelt werden. Ein Rückschluss auf den Versicherten oder die Versicherte ist so nicht möglich.

**Zu Nummer 2 – Zum Gesetzentwurf allgemein****Buchstabe a)**

Dem Anliegen des Bundesrates, das seiner Prüfbite zur Standardisierung des THC-Gehalts bei Cannabis in Form von getrockneten Blüten zugrunde liegt, wird entsprochen. Entsprechende Maßnahmen sind bereits eingeleitet. Eine Standardisierung der Wirkstoffgehalte bei Cannabis in Form von getrockneten Blüten wird durch die Erstellung von Monographien im Deutschen Arzneimittel Codex (DAC), im Deutschen Arzneibuch (DAB) und voraussichtlich auch im Europäischen Arzneibuch (Ph.Eur.) gewährleistet sein. Eine entsprechende Mitteilung zum DAB wurde kürzlich im Bundesanzeiger zur Stellungnahme bekannt gemacht (BAnz AT 06.06.2016 B 9, Monographieempfehlung des Fachausschusses Pharm. Biologie der Deutschen Arzneibuch Kommission). Die gegenwärtigen DAC- und DAB-Monographieentwürfe enthalten Anforderungen und Prüfmethode zur Bestimmung von Identität, Reinheit und Gehalt. Es werden drei Produktgruppen erfasst, die sich in ihrem Gehalt an Tetrahydrocannabinol (THC) und Cannabidiol (CBD) unterscheiden. DAB und Ph.Eur. sind Teil des Arzneibuchs gemäß § 55 AMG und werden durch auf der Grundlage von § 54 AMG erlassene Betriebsverordnungen verbindlich gemacht (s. § 6 Absatz 1 Satz 1 und 2 Apothekenbetriebsordnung : „Arzneimittel, die in der Apotheke hergestellt werden, müssen die nach der pharmazeutischen Wissenschaft erforderliche Qualität aufweisen. Sie sind nach den anerkannten pharmazeutischen Regeln herzustellen und zu prüfen; enthält das Arzneibuch entsprechende Regeln, sind die Arzneimittel nach diesen Regeln herzustellen und zu prüfen.“). Eine gesonderte gesetzliche Regelung ist deshalb nicht erforderlich.

**Buchstabe b)**

Die Bundesregierung unterstützt das Anliegen des Bundesrates und wird im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens einen Formulierungsvorschlag unterbreiten.

**Anhang II-4 – Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19. Oktober 2016  
(Drucks. 18/10038)**

## **Antrag**

**der Abgeordneten Katja Keul, Renate Künast, Uwe Kekeritz, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Nicole Maisch, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Zukunftsfähige Unternehmensverantwortung – Wirksame Sanktionen bei Rechtsverstößen von Unternehmen**

Der Bundestag wolle beschließen:

#### **I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:**

Unternehmen tragen gesellschaftliche Verantwortung, die weit über die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erfüllung von Renditeerwartungen hinausgeht. Auch wenn sich viele Unternehmen durchaus bemühen, gesetzestreu zu wirtschaften und Umwelt- und Sozialstandards einzuhalten, kommt es in Deutschland aber auch in den internationalen Lieferketten immer wieder zu Rechtsverstößen. Rechtstreuere Unternehmen werden beschädigt, wenn einzelne Unternehmen internationale Standards oder die jeweiligen nationalen Vorgaben nicht einhalten. Deshalb ist es äußerst wichtig, mit klaren und umsetzbaren Regelungen dafür zu sorgen, dass die für uns in Europa selbstverständlichen Standards in den Bereichen Menschenrechte, Ökologie und Soziales auch wirklich umgesetzt werden.

Unternehmen müssen bei Rechtsverstößen wirksamer zur Rechenschaft gezogen werden. Denn bei Straftaten und vergleichbaren Rechtsverstößen durch und aus Unternehmen entstehen nicht nur enorme wirtschaftliche Schäden, sondern es drohen auch weitere, immaterielle Schäden, wenn zum Beispiel der Wettbewerb zum Nachteil der rechtstreuen Wirtschaftsteilnehmer verzerrt wird, ein Reputationsverlust für ganze Wirtschaftszweige droht und das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der bestehenden Wirtschaftsordnung verloren geht. Für das Vertrauen in den Rechtsstaat ist es unabdingbar, dass Unternehmen für Rechtsverstöße konsequent zur Verantwortung gezogen werden. Fälle wie VW, Siemens, KiK oder Rheinmetall zeigen, wie schwerwiegend die Folgen solcher Rechtsverstöße sind. Nur wenn systematischer Rechtsbruch konsequent verfolgt und effektiv geahndet wird, können Sanktionen auch eine präventive Wirkung entfalten.

Das deutsche Individualstrafrecht enthält Normen, die Straftaten durch Personen aus und durch Unternehmen erfassen. Wegen der Möglichkeit, Verantwortung insbesondere in großen Unternehmen gezielt zu verschleiern sowie dem Kräfteungleichgewicht zwischen häufig überlasteten Staatsanwaltschaften und besonders finanzstarken Beschuldigten, kommt es aber in Deutschland selten zu individuellen Schuldfeststellun-

gen gegenüber einzelnen Wirtschaftsakteuren. Deshalb braucht es darüber hinaus Anreize für rechtstreu Verhalten, die bei den Unternehmen ansetzen, indem ein effektiverer Sanktionsmechanismus gegen juristische Personen eingeführt wird.

Zwar enthält das deutsche Recht, wie viele andere europäische Rechtsordnungen, bereits jetzt Regelungen zur Sanktionierung von Rechtsverstößen durch Unternehmen und Verbände. Diese werden als juristische Personen entweder nach Vorschriften des besonderen Verwaltungsrechts oder nach § 30 und § 130 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) sowie der Strafprozessordnung (StPO) zur Verantwortung gezogen. Ist im Strafverfahren über die Festsetzung einer Geldbuße gegen eine juristische Person oder eine Personenvereinigung zu entscheiden, ordnet das Gericht nach § 444 der Strafprozessordnung deren Beteiligung an dem Verfahren an, soweit es die Tat betrifft. Für Kapitalgesellschaften gelten zudem die Straf- und Bußgeldvorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB), für den Finanzbereich enthält unter anderem das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), das Kreditwesengesetz (KWG) und im Wettbewerbsrecht das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) besondere Vorschriften. Diese Regelungen reichen jedoch nicht aus, um alle Rechtsverstöße, die aus Unternehmen heraus begangen werden, konsequent zu verfolgen und effektiv zu ahnden.

Die Defizite der deutschen Regelungen liegen nicht in erster Linie darin, dass die Sanktion von Rechtsverstößen von Unternehmen nicht im Strafgesetzbuch verankert ist. Denn anders als im Strafrecht kommt es im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht in jedem Fall auf den Nachweis einer individuellen Schuld an. Der Bundesgerichtshof stellte schon 1994 klar, dass die Verhängung einer Geldbuße gegen eine juristische Person oder Personenvereinigung nicht davon abhängt, dass festgestellt wird, welcher von mehreren in Frage kommenden Verantwortlichen eine Aufsichtspflicht nicht erfüllt hat. Notwendig ist allein die Feststellung, dass eine Person aus der Leitungsebene des Unternehmens die Zuwiderhandlung vorwerfbar begangen hat. Es gibt Fälle, in denen der durch einen Rechtsverstoß erlangte Gewinn bei einem Hauptunternehmer auch dann abgeschöpft werden kann, wenn die Sorgfaltspflichtverletzung von einem Subunternehmer begangen wurde. Im Strafrecht muss dagegen die individuelle Schuld des Täters oder der Täterin immer zweifelsfrei nachgewiesen werden, nur dann kann es zu einer Verurteilung kommen. Gerade hier liegt aber bei Rechtsverstößen durch Unternehmen oft das Problem.

Die Defizite des deutschen Sanktionsrechts für Unternehmen bestehen darin, dass die Regelungen lückenhaft sind und nicht effektiv zur Anwendung kommen. In prozessualer Hinsicht fehlt die Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren und es mangelt dem Verfahren insgesamt an Transparenz. Der Sanktionsrahmen ist in seiner Höhe und Art oft ungeeignet, eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Die Verfolgung der Rechtsverstöße liegt im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Verfolgungsbehörde und ist abhängig von Zufälligkeiten wie dem Sitz, der personellen Ausstattung, der Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Behörde und nicht zuletzt dem Vorhandensein von Vorgaben für die Ermessensausübung. Dies alles bedeutet nicht nur einen Mangel an Rechtssicherheit, sondern führt auch zu Ungerechtigkeiten.

Durch Vorgaben der Europäischen Union ist Deutschland verpflichtet, auch bei Rechtsverstößen von Unternehmen „wirksame, angemessene und abschreckende“ Sanktionen vorzusehen (z. B. EU-Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011). Zwar wurden die gesetzlichen Regelungen 2013 nachgebessert und die Sanktionshöhe in § 30 OWiG bei vorsätzlich begangene Straftaten von 1 Mio. Euro auf 10 Mio. Euro und für fahrlässig begangene Straftaten von 500.000 Euro auf 5 Mio. Euro erhöht. Aber dies allein reicht nicht aus.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die bestehenden Regelungen zur Sanktionierung von Unternehmen und Verbänden in einem eigenständigen Gesetz zusammenfasst, deren Tatbestände erweitert, diese mit neuen Rechtsfolgen versieht, durch verfahrensrechtliche Vorschriften ergänzt und insbesondere regelt, dass

1. zukünftig widerlegbar vermutet wird, dass bei Straftaten, pflichtwidrigem Verhalten oder schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten aus Unternehmen heraus ein dortiges Organisationsverschulden vorliegt;
2. eine über die bloße Gelegenheit zur Äußerung des betroffenen Unternehmens hinausgehende Beteiligung einer Verfahrensöffentlichkeit vorgesehen wird und sich das gesamte Verfahren an den Grundsätzen der Öffentlichkeit und Transparenz orientiert;
3. die Zuständigkeit für das gerichtliche Verfahren spezialisierten Spruchkörpern zugewiesen wird;
4. die Abschöpfung des aus der Tat erlangten unrechtmäßigen Gewinns anhand des Umsatzes des Unternehmens oder Verbands unter Zugrundelegung des Bruttoprinzip geschätzt werden darf;
5. die Bemessung der finanziellen Sanktionen ein Mehrfaches des aus dem Verstoß erlangten Gewinns betragen kann oder sich am Umsatz des Unternehmens oder Verbands orientiert;
6. der Sanktionskatalog um die Möglichkeiten erweitert wird, Verweise und Warnungen zu verhängen, Unternehmen oder Verbände für einen bestimmten Zeitraum von öffentlichen Zuwendungen, Ausschreibungen oder Außenwirtschaftsförderung auszuschließen, die Entscheidung über die Sanktionierung zu veröffentlichen, das gesamte Unternehmen oder einzelne Unternehmenszweige unter Aufsicht zu stellen sowie Strukturmaßnahmen zu verfügen;
7. ein bundesweites Register eingerichtet wird, in das Unternehmen und Verbände, die wegen einer Sanktionierung auf Grund von Korruption und Verstößen von erheblicher Bedeutung im Rahmen von wirtschaftlicher Betätigung als unzuverlässig anzusehen sind, eingetragen werden;
8. der räumliche Geltungsbereich der Sanktionsvorschriften für Unternehmen so gefasst wird, dass die Verfolgung von Auslandstaten ermöglicht wird;
9. die Rechte der von Rechtsverstößen durch Unternehmen unmittelbar betroffenen Personen durch Möglichkeiten wie Klageerzwingungsverfahren und Nebenklage erweitert werden;
10. die zuständige Verfolgungsbehörde verpflichtet ist, soweit nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist, wegen aller verfolgbaren Rechtsverstöße von Unternehmen einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen;
11. eine Umgehung von Sanktionen durch Rechtsformwechsel, Umstrukturierungen und Vermögensverlagerungen ausgeschlossen wird;
12. die Implementation wirksamer Compliance-Systeme sowie unternehmensinterner wie externer Whistleblowingsysteme gefördert wird und
13. Geldbußen und Gewinnabschöpfungen nicht ausschließlich von dem jeweiligen Staatshaushalt vereinnahmt werden, sondern mit einem angemessenen Anteil oder zusätzlich im Wege gerichtlicher Anordnung bzw. Auflage zur Förderung



von Einrichtungen eingesetzt werden können, die zur Aufklärung von Unternehmensverstößen gegen Menschenrechte, Mindestarbeitsbedingungen und Mindestumweltbedingungen oder anderweitig zur Förderung der Rechtstreue von Unternehmen beitragen.

Berlin, den 18. Oktober 2016

**Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion**

## **Begründung**

Die bestehenden Regelungen zur Sanktionierung von Unternehmen sind verstreut im OWiG, Nebenstrafrecht, Gewerberecht, Handels- und Gesellschaftsrecht, Wettbewerbs-, Kreditwesen- und sonstigem Wirtschaftsverwaltungsrecht. Die Sanktionsregelungen sollen in einem eigenen Gesetz zusammengeführt und verbessert werden, sodass sie die Regelungen der Fachgesetze des besonderen Verwaltungsrechts ergänzen, welche in ihrer eigenen Struktur unberührt bleiben sollen.

### **1. Zurechnung von Organisationsverschulden**

Bei Rechtsverstößen durch Unternehmen können die Rechtsverletzungen oft nicht geahndet werden, weil es nicht gelingt, die für eine Handlung oder Unterlassung verantwortlichen Personen zu benennen. Gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität ist die Beweislage besonders komplex und der Nachweis der Schuld schwer zu erbringen. Die Verfahren sind oft sehr umfangreich und äußerst langwierig. Dabei sind gerade Korruption, Steuerhinterziehung, Manipulationen im Finanzmarkt und andere Formen der Wirtschaftskriminalität Rechtsverstöße, die verheerende Auswirkungen auf den Wettbewerb und den freien Markt und damit auch für Unternehmen, Betriebe und Beschäftigte haben können. Durch korruptes Verhalten erlangte Vorteile im freien Wettbewerb wirken sich zu Lasten ehrlicher Mitbewerber und deren Belegschaften aus. Während sich der ganz überwiegende Teil der in Deutschland tätigen Unternehmen rechtskonform verhält, richten diejenigen, die gegen Gesetze verstoßen, immense Schäden an. Wirtschaftsstraftaten machten 2014 mehr als die Hälfte und 2015 über 40 % der polizeilich erfassten finanziellen Schäden aus, wobei von einer hohen Dunkelziffer auszugehen ist. Dabei ist es häufig nicht nur bei Wirtschaftsdelikten schwierig, die einzelnen verantwortlichen Personen zu ermitteln, sondern auch der Nachweis von Menschenrechtsverletzungen, Umweltschädigungen oder Finanzmarktmanipulationen ist aufgrund der komplexen organisatorischen und rechtlichen Ausgestaltung von international tätigen Unternehmen schwierig. Für Verwaltungsbehörden, Staatsanwaltschaften und Gerichte kann es dann unmöglich sein, die Verantwortlichkeiten in einem weit verzweigten Konzern eindeutig zuzuordnen.

Um zu verhindern, dass Rechtsverstöße von Unternehmen wegen organisierter Unverantwortlichkeit nicht geahndet werden können, ist es erforderlich, die Zuordnung von Verantwortlichkeiten klarer zu regeln. Nach geltendem Recht kann gegen einen Verband eine Geldbuße nach § 30 OWiG festgesetzt werden, wenn eine Leitungsperson eine unternehmensbezogene Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, ohne dass festgestellt werden muss, welche von mehreren in Frage kommenden Leitungspersonen der Täter war. Notwendig ist allein die Feststellung, dass eine der Leitungspersonen die Tat in vorwerfbarer Weise begangen hat (BGH, Beschluss vom 08.02.1994, NStZ 1994, 346).

Bei der Sanktionierung wegen Rechtsverstößen von Unternehmen soll daher zukünftig auch an das Organisationsverschulden angeknüpft werden. Grundlage eines Unternehmenssanktionsrechts ist dann die widerlegbare Annahme, dass bei Straftaten oder schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten aus dem Unternehmen heraus ein dortiges Organisationsverschulden vorliegt. Die Klammerwirkungen der Verfahren gegen Leitungspersonen und Unternehmen in § 30 OWiG werden neu gestaltet.

## 2. Mehr Transparenz und Öffentlichkeit im Verfahren

Das gesamte Verfahren muss an den Grundsätzen der Öffentlichkeit und Transparenz als grundlegenden Elementen des Rechtsstaats orientiert sein. Im Verwaltungsverfahren ist nach den jetzigen Regelungen nur eine Anhörung vorgesehen (§ 55 OWiG), die sich in Form einer mündlichen oder schriftlichen Gelegenheit zur Äußerung seitens des Unternehmens erschöpfen kann. Zwar kann ein öffentliches Gerichtsverfahren stattfinden, wenn das Unternehmen einen Einspruch gegen den Bußgeldbescheid einlegt. Das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlung nach § 169 Satz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes gilt grundsätzlich gemäß § 46 Absatz 1 OWiG auch im gerichtlichen Bußgeldverfahren. Hiervon sind auch Verfahren nach §§ 130, 30 OWiG umfasst. Jedoch werden in der Praxis vielfach Vergleiche geschlossen, so dass es gar nicht zu einem Gerichtsverfahren mit öffentlicher mündlicher Verhandlung kommt und es damit faktisch an der Beteiligung der Öffentlichkeit fehlt. Daher soll eine Erweiterung der Verfahrensöffentlichkeit über § 55 OWiG hinaus eingeführt werden.

Auf der Ebene des besonderen Verwaltungsrechts wird ein erheblicher Teil kriminellen Wirtschaftsverhaltens durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) oder das Bundeskartellamt verfolgt und geahndet. Aufgrund des gesamtgesellschaftlichen Interesses an einem rechtstreuen Verhalten insbesondere der großen Finanzinstitute ist es nicht akzeptabel, dass die Öffentlichkeit über entsprechende Sachverhalte erst im kontradiktorischen Verwaltungsprozess erfährt. Akzeptiert das rechtsuntreue Unternehmen hingegen den Erst- oder Widerspruchsbescheid, unterbleibt ein öffentliches und transparentes Verfahren auch in diesem Bereich gänzlich. Im besonderen Verwaltungsrecht soll ein anonymes Verwaltungsverfahren nur bei minderschweren Tatbeständen zulässig sein dürfen. Bei schwerwiegenden Verstößen ist ein öffentliches Verfahren schon ab Erlass des Erstbescheides von ebenso großer Relevanz wie in einem Strafverfahren.

## 3. Zuständigkeit von spezialisierten Spruchkörpern

Die gerichtliche Zuständigkeit für Sanktionen gegen Unternehmen nach dem OWiG liegt derzeit regelmäßig bei den Amtsgerichten. Diese verfügen jedoch weder personell noch sachlich über die Ausstattung, die notwendig ist, um komplexe und umfangreiche Verfahren gegen Unternehmen effektiv durchzuführen. Dies führt in der Praxis dazu, dass aus rechtsökonomischen Gründen für beide Seiten oft nur ein Vergleich in Betracht kommt, was aus rechtsstaatlicher Sicht eine Bankrotterklärung ist, denn so sind weder Rechtssicherheit noch eine einheitliche Verfolgungspraxis garantiert.

Es ist nötig, die Zuständigkeit für Verfahren den Verwaltungs- und Rechtsverfolgungsbehörden und Spruchkörpern zuzuordnen, die über eine personelle und sachliche Ausstattung verfügen, die es erlaubt, komplexe und umfangreiche Verfahren gegen Unternehmen, bei denen oft langwierige Beweisaufnahmen notwendig sind, so durchzuführen, wie es aus rechtsstaatlicher Sicht erforderlich ist. Die Bündelung von Ressourcen und Wissen bei Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Wirtschaftsstrafkammern z. B. bei den Landgerichten führt dazu, dass eine einheitliche Verfolgungspraxis erzielt werden kann und damit mehr Rechtssicherheit hergestellt wird. Es soll die Möglichkeit der Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof bestehen.

Auch auf Ermittlungsebene ist darauf hinzuwirken, dass die jeweiligen Verfolgungsbehörden so strukturiert und ausgestattet werden, dass eine Verhandlung auf Augenhöhe mit den Vertretern der Unternehmen stattfinden kann.

## 4. und 5. Sanktionen am Umsatz orientieren (Ahndungsteil und Abschöpfungsteil)

Die Erfahrungen in Deutschland zeigen zwar, dass durchaus hohe Geldsanktionen verhängt werden. So verhängte die Staatsanwaltschaft Bremen 2014 wegen Schmiergeldzahlungen ein Bußgeld in Höhe von 37 Millionen Euro gegen Rheinmetall. Davon waren allerdings nur 300.000 Euro Bußgeld und 36,77 Millionen Euro Gewinnabschöpfung. Zusätzlich mussten 6,4 Millionen Euro Steuern nachgezahlt werden. Der Vergleich mit dem Kartellrecht zeigt, dass hohe Sanktionen eine abschreckende Wirkung entfalten können. Aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/2187) geht hervor, dass auf Bundesebene im Jahr 2013 in 12 Fällen rund 240 Mio. Euro Geldbußen gegen insgesamt 54 Unternehmen und 52 Privatpersonen verhängt wurden. In der ersten Hälfte des Jahres 2014 hat das Bundeskartellamt Geldbußen in Höhe von 875 Mio. Euro verhängt (Stand 18.07.2014).

Dennoch hinkt Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich hinterher. Gerade im Finanzbereich werden auf europäischer Ebene Sanktionen verhängt, die noch um ein Vielfaches höher sind. So musste die

Deutsche Bank 2013 wegen Manipulation des Referenzzinssatzes Euribor eine Kartellstrafe in Höhe von 725 Millionen Euro an die EU-Kommission zahlen.

Die nach jetziger Rechtslage in Deutschland angedrohten Geldbußen sind in der Höhe nicht ausreichend, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Die Gewinnabschöpfung entfaltet keine Wirkung, wenn das Unternehmen durch die Sanktion nur nichts gewonnen, aber auch nicht verloren hat. In der Praxis stellt sich zudem das Problem, dass der wirtschaftliche Vorteil nachgewiesen werden muss. Bei der konkreten Bemessung der Sanktion ist wie bisher (§ 30 Abs. 2 OWiG) der Unrechtsgehalt der Anknüpfungstat, deren Auswirkungen und die Häufigkeit der Tatbegehung zugrunde zu legen (Ahndungsteil). Zusätzlich sind die Größe des Unternehmens sowie dessen Umsatz zu berücksichtigen. Die durch das Erste Finanzmarktnovellierungsgesetz eingefügten § 39 Abs. 4a u. 4b Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) sowie § 56 Abs. 6b u. 6c des Kreditwesensgesetzes (KWG) können hierbei als Vorbild einer zu schaffenden gesetzlichen Regelung dienen. Danach kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße um ein Mehrfaches des aus dem Verstoß gezogenen wirtschaftlichen Vorteils geahndet werden. Der wirtschaftliche Vorteil umfasst erzielte Gewinne und vermiedene Verluste und kann geschätzt werden.

Als Vorbild für eine gesetzliche Regelung kann ferner § 81 Abs. 4 GWB herangezogen werden. Danach ist bei der Ermittlung des Gesamtumsatzes der weltweite Umsatz aller natürlichen und juristischen Personen zugrunde zu legen, die als wirtschaftliche Einheit operieren. Die Höhe des Gesamtumsatzes kann geschätzt werden. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist sowohl die Schwere der Zuwiderhandlung als auch deren Dauer zu berücksichtigen.

Darüber hinaus soll wie bisher der unrechtmäßig erlangte Gewinn abgeschöpft werden (vgl. §§ 17 Abs. 4, 30 Abs. 3 OWiG (Abschöpfungsteil)). Anders als nach jetzt vorherrschender Auslegung soll die Abschöpfung sich aber nicht nach dem Nettoprinzip richten, wonach durch den Erwerbsvorgang verursachte eigene Aufwendungen des Unternehmens, zivilrechtliche Ersatzansprüche und teilweise auch steuermindernd berücksichtigt werden können. Stattdessen soll für die Berechnung des Abschöpfungsteils das Bruttoprinzip gelten und eine Schätzung ausdrücklich zugelassen werden.

#### 6. Erweiterung des Sanktionskatalogs

Es sollen außerdem weitere Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden, denn es geht nicht nur darum, begangenes Unrecht zu ahnden, sondern auch darum, darauf hinzuwirken, dass Rechtsverstöße in Zukunft unterbleiben.

Eine Form der Sanktion sollte im Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge liegen. Öffentliche Aufträge dürfen bereits nach geltendem Vergaberecht nur an zuverlässige und gesetzestreue Bieter vergeben werden. Daher können bzw. müssen öffentliche Auftraggeber solche Bieter, denen bestimmte Delikte zuzurechnen sind, von Vergabeverfahren ausschließen. Ein bundesweites Register, in das Unternehmen eingetragen werden, denen Korruptions- oder andere Wirtschaftsdelikte zuzurechnen sind, könnte es den öffentlichen Auftraggebern erleichtern, informiert über den Ausschluss von solchen Unternehmen von Vergabeverfahren zu entscheiden.

Darüber hinaus sollte der Sanktionenkatalog erweitert werden um Maßnahmen, wie die Möglichkeit, Verweise und Warnungen zu verhängen, die Entscheidung über die Sanktion zu veröffentlichen, das Unternehmen oder Unternehmenszweige unter Aufsicht zu stellen. Darüber hinaus sollte für Behörden und Gerichte die Möglichkeit bestehen, ihrer Schwere nach gestaffelte Strukturmaßnahmen anzuordnen, beginnend mit der Einrichtung von Compliance-Strukturen und Berichtspflichten bezüglich Implementation und Evaluation der Maßnahmen. Insbesondere im Finanzbereich sollen darüber hinaus bei besonders schweren oder wiederholten Pflichtverstößen die Trennung von verantwortlichem Führungspersonal sowie als Ultima Ratio der Verkauf oder die Abwicklung bestimmter Geschäftsbereiche angeordnet werden können. So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit dem Libor-Skandal im April 2015 von US-amerikanischen Behörden ein Bußgeld in Höhe von 2,5 Milliarden Dollar gegen die Deutsche Bank verhängt zusammen mit der Auflage die konzerninternen Aufsichtsstrukturen zu ändern, während der BaFin entsprechende Befugnisse nicht zustanden. Derartige nichtfinanzielle Sanktionen können eine erhebliche Abschreckungswirkung auslösen, damit einen starken präventiven Effekt entfalten und zu raschen Verbesserungen beitragen.

#### 7. Einrichtung eines öffentlichen Sanktionsregisters

Es soll ein bundesweites Register eingerichtet werden, in das Unternehmen und Verbände, die auf Grund von einer Sanktionierung wegen Korruption oder anderen erheblichen Wirtschaftsdelikten als unzuverlässig anzusehen sind, eingetragen werden (siehe Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Korruptionsregister,

Bundestagsdrucksache 17/11415). Dies erleichtert es öffentlichen Auftraggebern, informiert über den Ausschluss von solchen Unternehmen von Vergabeverfahren zu entscheiden. Bereits jetzt erfolgen gemäß § 149 Abs. 2 Nr. 3 GewO Eintragungen in das Gewerbezentralregister, wenn gegen ein Unternehmen eine Geldbuße von über 200 Euro verhängt wurde. Darüber hinaus gibt es beispielsweise Veröffentlichungspflichten durch die BaFin bei bestimmten Pflichtverstößen gemäß § 40d WpHG und § 60c KWG. Hier bedarf es einer Zusammenführung und Ausweitung auf andere schwerwiegende oder wiederholte Wirtschaftsdelikte in einem einheitlichen und öffentlich einsehbaren Register.

#### 8. Verfolgung von Taten mit Auslandsbezug

Schwierigkeiten treten bei der Verfolgung von Taten mit Auslandsbezug auf. Wenn international agierende Unternehmen beispielsweise Aufträge gezielt in Länder vergeben, in denen die Produktion unter äußerst schlechten Arbeits- und Umweltbedingungen stattfindet, verlagern sie die Produktion in den Rechtsraum anderer Staaten, in denen die Schutzstandards entweder geringer sind oder die Einhaltung der auch dort geltenden Regelungen gegenüber global agierenden Unternehmen nicht durchgesetzt wird. Verantwortlichkeiten werden so von vornherein ausgegliedert. Schwierigkeiten bestehen nicht nur auf zivilrechtlicher Haftungsebene, sondern vor allem auf der Ebene der Verfolgung und Sanktionierung. § 5 OWiG beschränkt den räumlichen Geltungsbereich der derzeit auf Unternehmen anwendbaren Sanktionsnorm (§ 30 OWiG) auf das Inland. Hier sollte eine Möglichkeit der Verfolgung eingeräumt werden, wenn die Tat zwar im Ausland erfolgt, aber ein Verschulden aus einem deutschen Unternehmen heraus vorliegt bzw. auf einem Organisationverschulden in einem in Deutschland ansässigen Unternehmen beruht, oder die Sanktion auf einem Fehlverhalten einer Leitungsperson des Unternehmens beruht, durch die Pflichten, welche das Unternehmen treffen verletzt worden sind.

#### 9. Beteiligung von Betroffenen am Verfahren ermöglichen

Das Klageerzwingungsverfahren bietet im deutschen Strafprozessrecht der oder dem Verletzten einer Straftat die Möglichkeit, eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren einzustellen, gerichtlich überprüfen zu lassen. Dies ist – begründet durch das bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten geltende Opportunitätsprinzip – gemäß § 46 Abs. 3 OWiG, der die entsprechende Norm im Strafverfahrensrecht (§ 172 StPO) ausschließt, bisher in Verfahren gegen Unternehmen nicht möglich, sollte aber in diesen Verfahren eröffnet werden.

Für Betroffene sind Nebenklagemöglichkeiten zuzulassen, wenn durch die Tat aus dem Unternehmen heraus höchstpersönliche Rechtsgüter verletzt wurden, die die Befugnis zum Anschluss als Nebenkläger nach § 395 StPO begründet (z. B. Körperverletzung).

#### 10. Legalitätsprinzip

Derzeit gilt gemäß § 47 OWiG bei Verfahren gegen Unternehmen der Opportunitätsgrundsatz. Danach ist die Verfolgungsbehörde – anders als im Strafverfahren, für das das Legalitätsprinzip der Strafprozessordnung gilt – nicht verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen. Sie entscheidet hierüber nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Opportunitätsgrundsatz im Ordnungswidrigkeitenrecht rechtfertigt sich grundsätzlich aus der Bedeutung der Ordnungsverstöße. Generell gefährden viele als Ordnungswidrigkeit sanktionierte Handlungen die Rechtsordnung weniger und weisen einen geringeren Unrechtsgehalt auf als Straftaten. Davon kann bei Rechtsverstößen, die aus dem Unternehmen heraus begangen werden und diesem zuzurechnen sind, nicht generell abgesehen werden. Deshalb soll insoweit Verfolgungspflicht eingeführt werden. Die Einstellungsmöglichkeiten, z. B. bei mangelndem Tatverdacht oder im gerichtlichen Verfahren, sollen aber erhalten bleiben.

#### 11. Umgehung verhindern

Zu einer nachhaltigen und effektiven Verfolgung von Rechtsverstößen gehört es sicherzustellen, dass sich Unternehmen durch Umstrukturierungsmaßnahmen nicht ihrer Haftung entziehen können. Denn nach Umstrukturierung oder Verkauf des mit Bußgeld belegten Unternehmens gibt es oftmals keinen Rechtsträger mehr, der in Haftung genommen werden könnte. Mit der 2013 erfolgten Einführung des § 30 Abs. 2a OWiG wurde nur ein Teil der Möglichkeiten, eine drohende bußgeldrechtliche Sanktion durch die gezielte Wahl gesellschaftsrechtlicher Gestaltungen zu umgehen, eingedämmt. Nicht erfasst sind Fälle der Einzelrechtsnachfolge, der Abspaltung

oder Ausgliederung, bei der Teile des Vermögens eines Unternehmens übertragen werden. Von den Unternehmen wird dies jedoch dahingehend ausgenutzt, dass alle werthaltigen Teile auf ein anderes Unternehmen abgespalten oder ausgegliedert werden, so dass lediglich eine fast wertlose Hülle übrigbleibt.

Im Bereich des Kartellrechts wurde beispielsweise Anfang 2015 bekannt, dass sich zwei Hersteller von Wurstwaren der ihnen vom Bundeskartellamt auferlegten Geldbuße durch Umstrukturierungsmaßnahmen des Mutterkonzerns zu entziehen versuchten. Die Schließung von Schlupflöchern bzw. Gesetzeslücken, die solche Umgehungen ermöglichen, hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits gefordert (Bundestagsdrucksache 18/4817). Eine lediglich auf Kartellbußen begrenzte sektorale Lösung, wie sie die Bundesregierung nunmehr in ihrem Entwurf einer 9. GWB-Novelle vorsieht, reicht aber nicht aus. Die Rechtslücke sollte für alle Rechtsverstöße von Unternehmen durch eine Konzernhaftung geschlossen werden. Dadurch könnte auch die Konzernmutter, wenn sie zum Zeitpunkt der Rechtsverletzung ihrer Tochtergesellschaft einen bestimmenden Einfluss auf sie ausgeübt hat, für den Rechtsverstoß zur Verantwortung gezogen und (gesamtschuldnerisch) haftbar gemacht werden.

#### 12. Förderung von Compliance-Systemen und Whistleblowerschutz

Compliance-Systeme haben die Aufgabe zu verhindern, dass aus dem Unternehmen heraus Rechtsverstöße, insbesondere Straftaten, begangen werden. Sie sind ein Mittel der eigenverantwortlichen Prävention und Aufklärung von unternehmensbezogenen Rechtsverstößen. Darunter können Mechanismen fallen wie das 4-Augen-Prinzip, Personalrotation in sensiblen Bereichen oder die Einrichtung einer Stelle, der Mitarbeitende Verstöße gegen Vorschriften melden können, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. Gerade letzterer Compliance-Mechanismus kann immens zur Prävention und Aufklärung beitragen. Missstände in Unternehmen und Behörden werden oft erst durch Hinweise mutiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt (sog. Whistleblower). Die Erfahrungen haben gezeigt, dass durch ein effizientes internes Meldesystem zahlreiche Missstände intern gelöst werden können, da Whistleblower in der Regel zunächst die internen Kommunikationsmittel ausschöpfen (müssen), bevor sie an die Öffentlichkeit gehen (dürfen). In Deutschland gibt es jedoch nur vereinzelt gesetzliche Regelungen, die sich mit dieser Thematik befassen. Im Gegensatz dazu sind in Großbritannien und den USA gesetzliche Regelungen geschaffen worden, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen sowie anderen Repressionen zu schützen. Hier muss in Deutschland nachgebessert werden und ein Gesetz zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern (Whistleblower-Schutzgesetz) eingeführt werden, wie es die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seit langem, zuletzt 2014, vorschlägt (Bundestagsdrucksache 18/3039).

#### 13. Verwendung von Geldbußen und Gewinnabschöpfungen

Geldbußen und Gewinnabschöpfungen aus der Sanktionierung von Unternehmens-Rechtsverstößen fließen grundsätzlich in die Staatskassen. Der Gesetzgeber soll aber eine Möglichkeit vorsehen, dass mit einem angemessenen Teil der Mittel im Wege einer gerichtlichen Auflage bzw. ergänzenden Maßnahme (Nebenfolge) gezielt Einrichtungen gefördert werden können, die zur Aufklärung von Unternehmen aus Auslandsaktivitäten zuzurechnenden Verstößen gegen Menschenrechte, Mindestarbeitsbedingungen und Mindestumweltbedingungen oder anderweitig zur Stärkung der Rechtstreue von Unternehmen (z. B. durch wissenschaftliche Untersuchungen und Veröffentlichungen, durch Aus-, Fort- und Weiterbildung) beitragen oder beigetragen haben.

## Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert*, Die parlamentarische Verhandlung, Berlin 1979.
- Achterberg, Norbert*, Parlamentsrecht, Tübingen 1984.
- Achterberg, Norbert/Schulte, Martin*, Art. 42, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010.
- Agnoli, Johannes/Brückner, Peter*, Die Transformation der Demokratie, Frankfurt am Main 1974.
- Appoldt, Friedrich Walter*, Die öffentlichen Anhörungen ("Hearings") des Deutschen Bundestages – Ein Beitrag zur Beobachtung der Entfaltung eines lebendigen Verfassungssystems an Hand von organisatorischen und geschäftsordnungsmäßigen Entwicklungen eines obersten Staatsorgans, Berlin 1971.
- Arnim, Hans Herbert von*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, München 1984.
- Badura, Peter*, Art. 38, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz – Gegründet 1950, Ordner 10, Heidelberg Stand: Dezember 2013.
- Bagehot, Walter*, The English Constitution, 6. Aufl., London 1891.
- Bauer, Hartmut*, Art. 17, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Bauer, Max*, Das Verstummen eines Parlaments – Die Rede zu Protokoll - Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Einführung der schriftlichen Parlamentsdebatte durch den neuen § 78 Abs. 6 GOBT, Der Staat 49 (2010), S. 587–604.
- Bentham, Jeremias*, Tactik oder Theorie des Geschäftsganges der deliberierenden Volksständeversammlungen, Erlangen 1817.
- Berg, Wilfried*, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9 (1970), S. 21–42.
- Bethge, Herbert*, Bundestag, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon – Recht - Wirtschaft - Gesellschaft; Bd. IV, 7. Aufl., Freiburg im Breisgau 1988.
- Binder, Reinhart*, Die "Öffentlichkeit" nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1, Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG und das Recht der Massenmedien zur Berichterstattung, DVBl 1985, S. 1112–1119.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, § 24, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2004.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, § 34, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005.
- Bräcklein, Susann*, Öffentlichkeit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, ZRP 2003, S. 348–353.
- Brocker, Lars*, Art. 40, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian u.a. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 2. Aufl., München 2013.
- Brocker, Lars*, Art. 42, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian u.a. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 2. Aufl., München 2013.
- Brandner, Thilo*, Parlamentarische Gesetzgebung in Krisensituationen – Zum Zustandekommen des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes, NVwZ 2009, S. 211–215.
- Bröhmer, Jürgen*, Transparenz als Verfassungsprinzip – Grundgesetz und Europäische Union, Tübingen 2004.
- Brosius-Gersdorf, Frauke*, Art. 76, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Bryde, Brun-Otto*, § 30, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Handbuch, Berlin 1989.
- Bryde, Brun-Otto*, Art. 77, in: Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. I, 6. Aufl., München 2012.
- Buck, Sebastian*, Liquid Democracy – eine Realisierung deliberativer Hoffnungen? Zum Selbstverständnis der Piratenpartei., ZParl 43 (2012), S. 626–635.
- Butzer, Hermann*, Art. 82, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. V, München Stand: Dezember 2014.

- Coelln, Christian von*, Zur Medienöffentlichkeit der Dritten Gewalt – Rechtliche Aspekte des Zugangs der Medien zur Rechtsprechung im Verfassungsstaat des Grundgesetzes, Tübingen 2005.
- Danwitz, Thomas von*, Der Grundsatz funktionsgerechter Organstruktur – Verfassungsvorgaben für staatliche Entscheidungsstrukturen und ihre gerichtliche Kontrolle, *Der Staat* 35 (1996), S. 329–350.
- Degenhart, Christoph*, Staatsorganisationsrecht – Mit Bezügen zum Europarecht : mit ebook: Lehrbuch, Entscheidungen, Gesetzestexte, 32. Aufl., Heidelberg 2016.
- Diemer, Herbert*, in: Hannich, Rolf/Appl, Ekkehard u.a. (Hrsg.), *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung – Mit GVG, EGGVG und EMRK*, 7. Aufl., München 2013.
- Dieterich, Roland*, Die Funktion der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen im Strukturwandel des Parlamentarismus, Tübingen 1969.
- Doemming, Klaus-Berto von/Füsslein, Rudolf Werner/Matz, Werner*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes – Im Auftrage der Abwicklungsstelle des Parlamentarischen Rates und des Bundesministers des Innern auf Grund der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, *JöR* 1 (1951), S. 1–926.
- Dreier, Horst*, Art. 20 (Demokratie), in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Dreier, Horst*, Band II, Art. 20 (Einführung), in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Dreier, Horst*, Art. 79 III, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), *Grundgesetz*, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Durner, Wolfgang*, Antiparlamentarismus in Deutschland, Würzburg 1997.
- Eckert, Christoph*, Transparenz im Gesetzgebungsprozess – Das Prinzip der Öffentlichkeit staatslenkender Entscheidungen zwischen Anspruch der Rechtsordnung und Realität, Hamburg 2004.
- Emde, Ernst Thomas*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung – Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 1991.
- Engel, Christoph*, § 80, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg 2006.
- Engels, Dieter*, § 11, in: Westphalen, Raban von (Hrsg.), *Parlamentslehre – Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München 1993.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 2. Aufl., München 2013.
- Fichte, Johann Gottlieb*, Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre, Hamburg 1799.
- Fraenkel, Ernst*, Parlament und öffentliche Meinung, in: *Berges, Wilhelm/Hinrichs, Carl* (Hrsg.), *Zur Geschichte und Problematik der Demokratie – Festgabe für Hans Herzfeld anlässlich seines fünfundsiebszigsten Geburtstages am 22. Juni 1957*, Berlin 1958, S. 163–186.
- Friesenhahn, Ernst*, Parlament und Regierung im modernen Staat ; – Die Organisationsgewalt : Berichte von Ernst Friesenhahn ... und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Berlin am 10. und 11. Oktober 1957, *VVDStRL* 16 (1958), S. 9–153.
- Gersdorf, Hubertus*, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, Berlin 2008.
- Glauben, Paul J.*, Der Schutz staatlicher und privater Geheimnisse im Spannungsfeld parlamentarischer Untersuchungen, *DÖV* 2007, S. 149–154.
- Görlich, Helmut/Laier, René*, "Parlamentsfernsehen" und Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages – Zu Grenzen und Möglichkeiten einer parlamentarischen Selbstdarstellung, *ZUM* 2008, S. 475–484.
- Groth, Klaus-Martin/Rühl, Johanna*, Demokratie und geheime Abstimmung in Sachfragen - geht das zusammen?, *LKV* 2007, S. 311–312.
- Grzeszick, Bernd*, Die Europäisierung des Rechts und die Demokratisierung Europas – Zu den genuin demokratischen Grenzen der Integration nach dem BVerfG-Urteil über den Vertrag von Lissabon, *Die Verwaltung* 2010, S. 95–119.



- Grzeszick, Bernd*, Art. 20, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, München Stand: Dezember 2014.
- Grzeszick, Bernd*, Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts und Kompetenzen des Parlamentarischen Kontrollgremiums, DÖV 2018, S. 209–218.
- Häberle, Peter*, Öffentlichkeit und Verfassung – Bemerkungen zur 3. Aufl. von Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit (1968), ZfP 1969, S. 225–245.
- Häberle, Peter*, Zeit und Verfassung – Prolegomena zu einem >zeit-gerechten< Verfassungsverständnis, in: *Dreier, Ralf/Schwegmann, Friedrich* (Hrsg.), Probleme der Verfassungsinterpretation – Dokumentation e. Kontroverse, Baden-Baden 1976, S. 293–326.
- Häberle, Peter*, Struktur und Funktion der Öffentlichkeit im demokratischen Staat, in: *ders.* (Hrsg.), Die Verfassung des Pluralismus – Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft, Königstein/Ts. 1980.
- Habermas, Jürgen*, Strukturwandel der Öffentlichkeit – Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 3. Aufl., Neuwied/Rh. 1968.
- Hadamek, Thomas*, § 17, in: Kluth, Winfried/Krings, Günter (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2014.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse – nach der Ausg. von Eduard Gans, hrsg. und mit Anh. vers. von Hermann Klenner, Berlin 1981.
- Hennis, Wilhelm*, Rechtfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit, Die Neue Gesellschaft 14 (1967), S. 101–111.
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.
- Hett, Hans-Jürgen*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen, das Grundrecht der Informationsfreiheit und Informationspflichten der Exekutive, Frankfurt am Main 1987.
- Heyer, Christian*, § 12, in: Waldhoff, Christian/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – Kommentar, München 2015.
- Heyer, Christian*, § 13, in: Waldhoff, Christian/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – Kommentar, München 2015.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Art. 5 Abs. 1, 2, in: Denninger, Erhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 3. Aufl., Neuwied Stand: 2001.
- Hofmann, Hans/Kleemann, Georg*, Eilgesetzgebung – Besonderheiten im Gesetzgebungsverfahren für sogenannte "Eilgesetze", ZG 2011, S. 313–331.
- Hofmann, Hasso*, Legitimität und Rechtsgeltung – Verfassungstheoretische Bemerkungen zu einem Problem der Staatslehre und der Rechtsphilosophie, Berlin 1977.
- Hofmann, Hasso/Dreier, Horst*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz – § 5, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Handbuch, Berlin 1989.
- Hölscheidt, Sven/Menzenbach, Steffi*, Das Gesetz ist das Ziel – Zum Zusammenhang zwischen guten Verfahren und gutem Gesetz, DÖV 2008, S. 139–145.
- Holznagel, Bernd*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2008), S. 381–412.
- Horn, Hans-Detlef*, Erosion demokratischer Öffentlichkeit?, VVDStRL 68 (2008), S. 413–449.
- Huber, Ernst Rudolf*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte – Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1991.
- Hugo, Eva*, Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation – Die Beteiligung externer Interessen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess, Berlin 2017.
- Isensee, Josef*, Grundrechte und Demokratie – Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, Der Staat 20 (1981), S. 161–176.
- Isensee, Josef*, § 71, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg 2006.



- Jellinek, Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Darmstadt 1960.
- Jerschke, Hans-Ulrich*, Öffentlichkeitspflicht der Exekutive und Informationsrecht der Presse, Berlin 1971.
- Jerschke, Hans-Ulrich*, Rechtliche Verpflichtungen zur Öffentlichkeit der Regierungsarbeit, ZParl 3 (1972), S. 516–528.
- Jestaedt, Matthias*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit – Was darf der Verfassungsstaat verbergen?, AöR 2001, S. 204–243.
- Kammler, Jörg*, Das sozialstaatliche Modell öffentlicher Herrschaft, in: *Abendroth, Wolfgang* (Hrsg.), Einführung in die politische Wissenschaft, 3. Aufl., München 1973, S. 86–118.
- Kant, Immanuel*, Politische Schriften – hrsg. von Otto Heinrich von der Gablentz, Wiesbaden u. a. 1965.
- Kelsen, Hans*, Das Problem des Parlamentarismus, Wien u. a. 1926.
- Kempen, Otto Ernst*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung – Ein Aspekt des Legitimationsproblems in Verfassungsrecht, Verfassungspraxis und Verfassungstheorie, Berlin 1975.
- Kersten, Jens*, Art. 76, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. V, München Stand: April 2012.
- Kersten, Jens*, Art. 77, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. V, München Stand: April 2012.
- Kißler, Leo*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages – Theorie, Empirie, Reform, Berlin 1976.
- Kißler, Leo*, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Handbuch, Berlin 1989.
- Klein, Hans Hugo*, Mehr geheime Abstimmungen in den Parlamenten! – Ein Vorschlag zur Sicherung des freien Mandats, ZRP 9 (1976), S. 81–84.
- Klein, Hans Hugo*, § 50, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III; 3. Aufl., Heidelberg 2005.
- Klein, Hans Hugo*, Stellung und Aufgaben des Bundestages, in: *Kaufmann, Marcel/Schwarz, Kyrill-A.* (Hrsg.), Das Parlament im Verfassungsstaat – Ausgewählte Beiträge, Tübingen 2006, S. 201–232.
- Klein, Hans Hugo*, Freies Mandat und Rederecht der Abgeordneten im Wandel der Zeit, in: *Durner, Wolfgang/Peine, Franz-Joseph/Shirvani, Faroud* (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa : Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 121–131.
- Klein, Hans Hugo*, Art. 38, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. IV, München Stand: Oktober 2010.
- Klein, Hans Hugo*, Art. 40, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. IV, München Stand: Juni 2007.
- Klein, Hans Hugo*, Art. 42, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. IV, München Stand: Mai 2013.
- Klein, Hans Hugo*, Art. 44, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. IV, München Stand: Dezember 2015.
- Kloepfer, Michael*, § 42, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005.
- Kluth, Winfried*, Art. 42, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, 14. Aufl., Köln 2018.
- Kokott, Juliane*, Art. 77, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz – Gegründet 1950, Ordner 15, Heidelberg Stand: Mai 2014.
- Kornmeier, Claudia*, Rede zu Protokoll – Der Bundestag formalisiert ein lange praktiziertes Verfahren, DÖV 2010, S. 676–682.
- Krebs, Walter*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen – Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984.

- Kretschmer, Gerald*, Art. 45, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Ordner 11, Heidelberg Stand: Oktober 2016.
- Kriele, Martin*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1970), S. 46–84.
- Krüger, Herbert*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1966.
- Krüger, Herbert*, Verfassungsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen, in: *Ehmke, Horst* (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973, S. 285–306.
- Kühn, Reinhard*, Das liberale Modell öffentlicher Herrschaft, in: *Abendroth, Wolfgang* (Hrsg.), Einführung in die politische Wissenschaft, 3. Aufl., München 1973, S. 59–85.
- Leibholz, Gerhard*, Parteienstaat und repräsentative Demokratie, DVBl 1951, S. 1–8.
- Leibholz, Gerhard*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin 1966.
- Leisner, Walter*, Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971.
- LinMAGierck, Joachim*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S. 513–520.
- Linck, Joachim*, Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament, DÖV 1983, S. 957–964.
- Linck, Joachim*, Die Parlamentsöffentlichkeit, ZParl 23 (1992), S. 673–708.
- Linck, Joachim*, Geheime Wahlen der Ministerpräsidenten - eine Sünde wider den Geist des Parlamentarismus, DVBl 2005, S. 793–798.
- Luca, Javier de*, Die Institutionalisierung des Öffentlichkeitsprinzips bei Bentham und in der französischen Kodifizierung, Rechtstheorie 1990, S. 283–296.
- Luhmann, Niklas*, Legitimation durch Verfahren, 2. Aufl., Frankfurt am Main 1989.
- Magiera, Siegfried*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes – Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages, Berlin 1979.
- Magiera, Siegfried*, Art. 42, in: Sachs, Michael/Battis, Ulrich (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 8. Aufl., München 2018.
- Mantl, Wolfgang*, Repräsentation und Identität – Demokratie im Konflikt ; ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre, Wien 1975.
- Marcic, René*, Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in: *Ehmke, Horst/Abendroth, Wolfgang* (Hrsg.), Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag, Frankfurt am Main 1969, S. 267–292.
- Martens, Wolfgang*, Öffentlich als Rechtsbegriff, Bad Homburg v.d.H. 1969.
- Martenson, Sten*, Parlament, Öffentlichkeit und Medien – § 8, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Handbuch, Berlin 1989.
- Masing, Johannes/Risse, Horst*, Art. 77, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 7. Aufl., München 2018.
- Merg, Erwin*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, Berlin 1920.
- Meyer, Hans*, Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes – Anlage, Erfahrungen, Zukunftseignung, VVDStRL 33 (1974), S. 69–119.
- Meyer, Hans*, Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes – § 4, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland – Ein Handbuch, Berlin 1989.
- Meyn, Karl-Ulrich*, Kontrolle als Verfassungsprinzip – Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Baden-Baden 1982.
- Möllers, Christoph*, Gewaltengliederung – Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen 2005.
- Morlok, Martin*, Mehr Effektivität für Untersuchungsausschüsse: Einige Vorschläge, RuP 2000, S. 208–214.
- Morlok, Martin*, Art. 21, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.

- Morlok, Martin*, Art. 38, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Morlok, Martin*, Art. 40, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Morlok, Martin*, Art. 42, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Morlok, Martin*, Art. 44, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Morlok, Martin*, § 3, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.
- Müller, Christoph*, Das imperative und freie Mandat – Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes, Leiden 1966.
- Müller, Friedrich/Christensen, Ralph*, Juristische Methodik – Grundlegung für die Arbeitsmethoden der Rechtspraxis, Bd. I, 11. Aufl., Berlin 2013.
- Müller-Terpitz, Ralf*, Art. 42, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz – Gegründet 1950, Ordner 11, Heidelberg Stand: Oktober 2006.
- Oberreuter, Heinrich*, Scheinpublizität oder Transparenz? – Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen, ZParl 6 (1975), S. 77–92.
- Oppermann, Thomas*, Das Parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes – Anlage, Erfahrungen, Zukunftseignung, VVDStRL 33 (1975), S. 9–68.
- Ossenbühl, Fritz*, § 101, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 3. Aufl., Heidelberg 2007.
- Pieper, Stefan Ulrich*, § 40, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.
- Pieroth, Bodo*, Offene oder geheime Wahlen und Abstimmungen?, JuS 1991, S. 89–97.
- Pieroth, Bodo*, Das Verfassungsrecht der Öffentlichkeit für die staatliche Planung, in: *Erbguth, Wilfried* (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 195–211.
- Pieroth, Bodo*, in: Jarass, Hans Dieter/Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 14. Aufl., München 2016.
- Preuß, Ulrich K.*, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen – Untersucht am Beispiel des verfassungsrechtlichen Status kultureller Organisationen, Stuttgart 1969.
- Pünder, Hermann*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, VVDStRL 42 (2013), S. 191–261.
- Reimer, Franz*, Verfassungsprinzipien – Ein Normtyp im Grundgesetz, Berlin 2001.
- Reimer, Franz*, Juristische Methodenlehre, Baden-Baden 2016.
- Ridder, Helmut*, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Urteils des Bundesarbeitsgerichts vom 31. Oktober 1958, Stuttgart 1960.
- Rinken, Alfred*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem – Dargestellt am Rechtsstatus der Wohlfahrtsverbände, Berlin 1971.
- Rinken, Alfred*, Öffentlichkeit, in: Görres-Gesellschaft zur Pflege der Wissenschaft (Hrsg.), Staatslexikon – Recht - Wirtschaft - Gesellschaft; Bd. IV, 7. Aufl., Freiburg im Breisgau 1988.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 19, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 23, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 35, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.

- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 41, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 54, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 61, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 62, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 66, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 75, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 78, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Ritzel, Heinrich G./Bücker, Joseph/Schreiner, Hermann J.*, Anm. zu § 79, in: Winkelmann, Helmut (Hrsg.), Handbuch für die parlamentarische Praxis – Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Köln, Frankfurt am Main Loseblattsammlung Stand: Dezember 2014.
- Roll, Hans-Achim*, § 41, in: ders. (Hrsg.), Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Kommentar, Baden-Baden 2001.
- Rönne, Ludwig Moritz Peter*, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 5. Aufl., Leipzig 1899.
- Röper, Erich*, Zulässigkeit geheimer Abstimmungen im Parlament, ZParl 11 (1980), S. 503–511.
- Rupp, Hans Heinrich*, § 31, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Heidelberg 2005.
- Sacksofsky, Ute*, § 14, in: Waldhoff, Christian/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – Kommentar, München 2015.
- Scheuner, Ulrich*, Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik – Probleme und Entwicklungslinien, DÖV 1957, S. 633–638.
- Scheuner, Ulrich*, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: *Ritterspach, Theo/Geiger, Willi* (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller – Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970, S. 379–402.
- Scheuner, Ulrich*, Die Legitimationsgrundlage des modernen Staates – Vorträge der Tagung der Deutschen Sektion der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie (IVR) in der Bundesrepublik Deutschland vom 8. bis 11. Oktober 1980 in Münster, ARSP 15 (1981), S. 1–14.
- Schindler, Peter*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 1999.
- Schliesky, Utz*, Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt – Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, Tübingen 2004.
- Schliesky, Utz*, § 5, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.
- Schliesky, Utz*, § 51, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxishandbuch, Baden-Baden 2016.
- Schliesky, Utz*, Art. 42, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 7. Aufl., München 2018.

- Schmidt, Jörg*, Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung über Grundlage, Gegenstand und Grenzen der parlamentarischen Kontrolle unter besonderer Berücksichtigung der ministerialfreien Räume und der Privatisierung, Berlin 2007.
- Schmitt, Carl*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 6. Aufl., Berlin 1985.
- Schmitt, Carl*, Verfassungslehre, 9. Aufl., Berlin 1993.
- Schmitt Glaeser, Walter*, Partizipation an Verwaltungsaufgaben, VVDStRL 31 (1973), S. 179–265.
- Schmitt Glaeser, Walter*, § 38, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005.
- Schneider, Hans-Peter*, § 13, in: Benda, Ernst (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Studienausgabe, 2. Aufl., Berlin 1995.
- Schneider, Hans-Peter*, Art. 42, in: Denninger, Erhard (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl., Neuwied Stand: August 2002.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – Bes. d. 9. Dt. Bundestages (1980 - 1983), Berlin 1988.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Art. 20 (Rechtsstaat), in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Art. 5 Abs. 1, 2, in: Dreier, Horst/Bauer, Hartmut (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Schürmann, Frank*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung – Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, Berlin 1992.
- Schürmann, Thomas*, § 19, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxis-handbuch, Baden-Baden 2016.
- Schürmann, Thomas*, § 20, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxis-handbuch, Baden-Baden 2016.
- Sieyès, Emmanuel Joseph*, in: *Schmitt, Eberhard/Reichardt, Rolf* (Hrsg.), Politische Schriften 1788 - 1790 – Mit Glossar und kritischer Sièyes-Bibliographie, 2. Aufl., München 1981.
- Smend, Rudolf*, Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: *ders.* (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl., Berlin 1994, S. 462–474.
- Smend, Rudolf*, Integrationslehre, in: *ders.* (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 3. Aufl., Berlin 1994, S. 475–481.
- Sommer, Gerlinde/Westphalen, Raban von*, § 5, in: Westphalen, Raban von (Hrsg.), Parlamentslehre – Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, Bd. II, München 1993.
- Sommerrmann, Karl-Peter*, Art. 20, in: Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018.
- Stahl, Friedrich Julius*, Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht, Bd. II, Heidelberg/Erlangen 1837.
- Stahl, Friedrich Julius*, Die Philosophie des Rechts, Geschichte der Rechtsphilosophie, Bd. I, 3. Aufl., Heidelberg 1856.
- Steiger, Heinhard*, Zur Funktion Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen heute, Studium generale 23 (1970), S. 710–733.
- Tacitus, Publius Cornelius*, Germania, Stuttgart 1995.
- Thaysen, Uwe/Schindler, Peter*, Bundestagsreform 1969: Die Änderungen der Geschäftsordnung, ZParl 1 (1969), S. 20–27.
- Tiemann, Norbert*, Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit im vertikalen Kommunikationsprozeß zwischen Parlament und Publikum – Eine komparative inhalts- und verständlichkeitsanalytische Untersuchung der Selbstdarstellung des Deutschen Bundestages in den Publikationen "Parlament aktuell" und "Bundestag v. a-z", Münster 1983.
- Uhle, Arnd*, § 82, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl., Heidelberg 2006.
- Versteyl, Ludwig-Anselm*, Art. 42, in: Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. I, 6. Aufl., München 2012.



- Waldhoff, Christian*, § 1, in: Waldhoff, Christian/Gärditz, Klaus Ferdinand (Hrsg.), Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages – Kommentar, München 2015.
- Warg, Gunter*, Die Grenzen parlamentarischer Kontrolle am Beispiel des Staatswohls, NVwZ 2014, S. 1263–1269.
- Weber, Max*, Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1985.
- Wefelmeier, Christian*, Repräsentation und Abgeordnetenmandat – Zur aktuellen Bedeutung des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, Stuttgart/Berlin 1991.
- Wegener, Bernhard W.*, Der geheime Staat – Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, Erlangen-Nürnberg 2006.
- Weiß, Alexander*, Theorie der Parlamentsöffentlichkeit – Elemente einer Diskursgeschichte und deliberatives Modell, Baden-Baden 2010.
- Welcker, Carl*, in: Rotteck, Carl von/Welcker, Carl (Hrsg.), Das Staats-Lexikon – Eine Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften, Bd. 10, 2. Aufl., Altona 1848.
- Willoweit, Dietmar*, Deutsche Verfassungsgeschichte – Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands ; ein Studienbuch ; mit einer Zeittafel und einem Kartenanhang, 7. Aufl., München 2013.
- Winkelmann, Helmut*, § 23, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz u.a. (Hrsg.), Parlamentsrecht – Praxis-handbuch, Baden-Baden 2016.
- Wolff, Heinrich Amadeus*, Der nachrichtendienstliche Geheimnisschutz und die parlamentarische Kontrolle, JZ 2010, S. 173–180.
- Zeh, Wolfgang*, § 53, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005.
- Zippelius, Reinhold*, Legitimation im modernen Verfassungsstaat – Vorträge der Tagung der Deutschen Sektion der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie (IVR) in der Bundesrepublik Deutschland vom 8. bis 11. Oktober 1980 in Münster, ARSP 15 (1981), S. 84–94.